



CENTRE FOR THE STUDY OF  
EUROPEAN LABOUR LAW  
"MASSIMO D'ANTONA"

Working Papers

# Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 298/2016

© Sergio Vergari 2016  
Provincia Autonoma di Trento  
sergio.vergari1@gmail.com

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020  
csdle@lex.unict.it  
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



## **Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015<sup>α</sup>**

**Sergio Vergari**  
**Provincia Autonoma Di Trento**

1. Premessa .....	2
2. Il percorso di Regioni e Province autonome dopo la riforma costituzionale del 2001 e gli insegnamenti conseguenti.....	5
3. Il nuovo modello organizzativo disegnato dal d.lgs. n. 150/2015 .....	11
4. Il funzionamento della rete nazionale dei servizi per il lavoro ed il ruolo di coordinamento assegnato all'Agenzia nazionale .....	17
5. L'implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni tra competenza statale e coinvolgimento regionale .....	22
6. Il posizionamento delle Regioni nell'attivazione della riforma .	26
7. La condizione particolare delle Regioni/Province a statuto autonomo .....	31
8. Quali prospettive di convivenza virtuosa?.....	35

---

<sup>α</sup> Di prossima pubblicazione in GHERA, GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari.

## 1. Premessa

Ad uno sguardo disincantato, la riforma del 2015 appare idealmente proiettata a realizzare una nuova e profonda revisione del sistema di governo del mercato del lavoro. Non già, tuttavia, nella direzione tracciata all'art. 1, c. 3, l. n. 183/2014, ovvero verso la completa ricentralizzazione delle competenze<sup>1</sup>, bensì verso l'affermazione e la stabilizzazione del metodo della collaborazione tra Stato e Regioni. Si prende atto che il funzionamento efficiente del mercato richiede un'infrastruttura di supporto professionale più forte e omogenea tra tutte le aree del Paese. Si attesta, in conseguenza, l'esigenza di una compartecipazione più forte e ordinata delle istituzioni centrali e territoriali, che segni discontinuità rispetto al modello regionalista, pur senza piegarsi alla logica, tanto astratta quanto immediatamente impraticabile, della gestione totalmente statale.

Negli ultimi vent'anni, lo sforzo organizzativo e progettuale era stato guidato da una visione sostanzialmente divisiva delle responsabilità di Stato e Regioni. I maggiori poteri dovevano concentrarsi su uno solo dei due poli: inizialmente, con privilegio per il monopolio statale delle funzioni; successivamente e senza soluzione di continuità, a vantaggio dell'ideologia del decentramento amministrativo<sup>2</sup>. La collaborazione reciproca, all'interno di un perimetro d'azione comune, era ritenuta, di fatto, un obiettivo non realizzabile sul piano operativo e, forse in conseguenza, nemmeno percorribile sul piano politico e ordinamentale.

Nel volgere di pochi lustri, la concezione dicotomica dei ruoli istituzionali aveva permesso di sperimentare opzioni organizzative antitetiche e pratiche di decisa polarizzazione delle competenze. La gestione dei temi occupazionali, inizialmente affidata, fino alla metà degli anni Novanta, prioritariamente allo Stato, era passata, in un secondo momento, dal 1997 al 2001, in prevalenza alle Regioni. Anche dopo, dalla

---

<sup>1</sup> La norma citata non fa alcun cenno al ruolo gestionale delle Regioni. L'unico richiamo alle stesse è operato per l'attestazione del mantenimento del compito di programmazione delle politiche attive del lavoro [art. 1, c. 3, lett. u), l. n. 183/2014], in una sorta di interpretazione autentica del contenuto della competenza regionale sulla tutela e sicurezza del lavoro. Sulla portata di tale competenza cfr., invece, la fondamentale sentenza della Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50, su cui, anche per il richiamo al precedente dibattito dottrinale, cfr. GARILLI, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte Costituzionale*, in *RGL*, II, 2005, 440 ss.; ALBI, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neo-regionalismo*, in *RIDL*, II, 2005, 530 ss.; TROJSI, *La potestà regionale in materia di lavoro*, in *RGL*, I, 2007, 651 ss.

<sup>2</sup> Sulla stagione del federalismo amministrativo, avviata con la l. 15 marzo 1997, n. 59 e proseguita con un rivolo di decreti attuativi, tra cui, in materia di mercato del lavoro, il d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, cfr., tra gli altri, MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Giuffrè, Milano, 2012.

riforma costituzionale del 2001 in poi, il coinvolgimento di entrambi non aveva prodotto variazioni importanti sul tema. L'impegno di ciascuno era rimasto confinato, pur all'interno di competenze definite "concorrenti", in ambiti ampiamente distinti e non sovrapposti.

Dopo l'approvazione del d.lgs. n. 150/2015, il quadro muta nuovamente di segno. All'interno di un disegno costituzionale ancora imperniato sull'assegnazione allo Stato della responsabilità esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni e alle Regioni della responsabilità concorrente sulla tutela e sicurezza del lavoro<sup>3</sup>, il nuovo sistema di governo vira responsabilmente verso la condivisione degli spazi e una forte collaborazione reciproca tra Stato e Regioni<sup>4</sup>. Alle seconde è concessa la partecipazione al ruolo di indirizzo nazionale delle politiche attive per il lavoro. Al primo è rimesso il coordinamento dei servizi per il lavoro e delle politiche di attivazione dei disoccupati, nonché il compito di disciplinare aspetti rimasti sino ad oggi sotto la responsabilità esclusiva delle sole Regioni, come il governo del rapporto con gli operatori accreditati, le modalità di funzionamento dei servizi per il lavoro, lo sviluppo e la gestione di un sistema informativo unitario.

Il nuovo assetto si annuncia, dunque, fondamentale per il futuro dei servizi per l'impiego. Eppure, non si può ancora dire che esso segni, di per sé, un punto di svolta nello sviluppo delle politiche del lavoro, né che grazie ad esso il Paese vedrà una crescita ottimale della dinamicità e qualità del mercato del lavoro. Troppe sono, a tutt'oggi, le incognite.

Il rapporto tra vecchi e nuovi attori è tutto da scoprire, poiché chiamato a svilupparsi su binari sconosciuti e ancora da costruire<sup>5</sup>. La visione del lavoro da realizzare è anch'essa ancora incerta e lo sarà sino a quando il modello di sviluppo congegnato dallo Stato e quello praticato dalle singole Regioni non saranno fatti convergere all'interno di un unico programma coordinato<sup>6</sup>. La stessa idea di sviluppo dei servizi per

---

<sup>3</sup> Cfr. ancora Corte cost. n. 50/2005, secondo cui «quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento».

<sup>4</sup> LELLA, *Il difficile cammino della riforma dei servizi per il lavoro. Profili costituzionali, riforme istituzionali e attribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro*, in *DLRI*, 2016, 1, p. 187, ritiene, invece, che l'impianto di riforma sia chiaramente centralistico e l'attuale fase sia contraddistinta da uno «schizofrenico alternarsi delle linee di politica del diritto (dal federalismo come innovazione salvifica, al neocentralismo come risposta a tutti i mali del paese)».

<sup>5</sup> Cfr. ancora LELLA, *op.cit.*, p. 185, che richiama con efficacia l'immagine del «gioco dello Shanghai, in cui i bastoncini colorati devono essere via via sfilati da attori diversi, tutti impegnati a cercare, innanzitutto, di non far crollare il sistema».

<sup>6</sup> Il concetto di cornice comune di azione appartiene, innanzitutto, alla dimensione comunitaria, ove è promossa la «compenetrazione tra l'esercizio delle funzioni spettanti ai

l'impiego dipende dalla specifica concezione del rapporto con quelli privati, che, come noto, ha offerto negli anni interpretazioni differenti a livello regionale. Non è pertanto scontato l'allineamento di Stato e Regioni su una visione comune<sup>7</sup>.

Sotto altro versante, vanno meglio comprese e delineate le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, tenuto conto dei complessivi scarsi livelli di investimento nelle politiche attive<sup>8</sup>, dell'attuale carenza di risorse e della chiara propensione manifestata dal primo a cofinanziare aree di propria competenza, come i livelli essenziali delle prestazioni, con una parte dei fondi regionali e dei programmi operativi sostenuti dal Fondo Sociale Europeo<sup>9</sup>.

Sui dubbi si potrebbe continuare. La questione fondamentale si risolve, invero, in un quesito riassuntivo ed onnicomprensivo. Esso attiene alla reale disponibilità delle istituzioni statali, nell'attuale tendenza all'accentramento dei compiti e delle responsabilità, a (continuare a) valorizzare, pur all'interno di una cornice indivisibile, i territori, la loro storia ed il loro protagonismo responsabile.

L'esperienza del Programma Operativo della Garanzia Giovani<sup>10</sup> sembra delineare un modello cooperativo tutto sommato coerente con la

---

vari livelli, con il livello sopranazionale titolare di una sorta di ruolo di integratore di sistema, che si estrinseca attraverso funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo, nonché di verifica, mentre il livello nazionale assumerebbe più una funzione di attuazione» (STRAZZARI, *Tra soft e hard law: prime riflessioni in favore della giustiziabilità degli atti emanati nell'ambito del Metodo aperto di coordinamento*, in Barbera M. (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 326). La condivisione di poteri e responsabilità nella promozione del diritto al lavoro (cfr. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 66) costituisce, dunque, una linea di indirizzo rivolta a tutti i livelli di intervento, compresi quelli regionali.

<sup>7</sup> Se è vero che l'assegno di ricollocazione, ora classificato tra i livelli essenziali delle prestazioni (cfr. art. 28, d.lgs. n. 150/2015), costituisce un indubbio strumento di uniformazione del rapporto con i soggetti privati accreditati, è altrettanto vero che la scelta di quanto investire sulla collaborazione con questi ultimi rimane una prerogativa prioritariamente regionale.

<sup>8</sup> Dai dati pubblicati dalla Camera dei Deputati nelle schede di lettura n. 226 del 14 ottobre 2014, relative a «Deleghe al Governo in materia di lavoro», si evince che il livello percentuale di spesa per i servizi all'impiego e le politiche attive del lavoro rispetto al Pil ammontava in Italia nel 2010 a 1,71, contro 3,69 della Spagna, 2,74 dell'Olanda, 2,33 della Francia, 1,82 della Germania. La media europea si attestava nel medesimo anno sul valore di 1,89 punti percentuali.

<sup>9</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 24, c. 2, d.lgs. n. 150/2015, a proposito del finanziamento dell'assegno di ricollocazione.

<sup>10</sup> Cfr. la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia per i giovani (2013/C 120/01) e il Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani del 23 dicembre 2013.

prospettiva di collaborazione e valorizzazione reciproca e con l'assetto costituzionale tuttora vigente. Del pari, la volontà legislativa di dedicare i prossimi anni, in attesa della piena attuazione della riforma costituzionale, alla strutturazione di relazioni stabili e coordinate tra Stato e Regioni lascia intravedere, quantomeno sul piano politico, una premessa di ulteriore promozione del ruolo regionale.

Sul piano fattuale e giuridico, tuttavia, non è chiaro lo spazio effettivo per alimentare tale prospettiva, tenuto conto del nuovo protagonismo statale e dell'incastro complesso, connotato da equilibrio precario<sup>11</sup>, tra le persistenti prerogative regionali e i nuovi spazi d'azione ritagliati a favore delle istituzioni statali. Di ciò ci si occuperà nello sviluppo del discorso.

## **2. Il percorso di Regioni e Province autonome dopo la riforma costituzionale del 2001 e gli insegnamenti conseguenti**

Per comprendere i problemi odierni in tema di organizzazione del mercato del lavoro, è inevitabile valorizzare le radici dell'attuale sistema e recuperare i passaggi fondamentali vissuti negli ultimi vent'anni. È nota, in proposito, la scelta compiuta dallo Stato nel 1997. Alla vigilia della condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia comunitaria per abuso di posizione dominante nel collocamento, causata dalle palesi inefficienze del sistema pubblico statale<sup>12</sup>, la decisione di quest'ultimo fu quella di conferire per delega alle Regioni tutte le funzioni ed i compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro. Allo Stato era riservato un ruolo generale e non precisato di indirizzo, promozione e coordinamento. Alle Regioni erano assegnate, tra l'altro, responsabilità più ampie di quelle esclusivamente gestionali. Tra queste, si ricorda, da un lato, la programmazione e il coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, dall'altro, la programmazione e il coordinamento delle misure finalizzate al reimpiego dei lavoratori posti in mobilità e all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate. Sulle stesse Regioni era posta anche la responsabilità del reciproco coordinamento orizzontale, che avrebbe dovuto realizzarsi mediante la stipulazione di intese tra tutte quelle

---

<sup>11</sup> Cfr. LELLA 2016, 189.

<sup>12</sup> Cfr. CGCE 11 dicembre 1997, C-55/96 ed i relativi commenti espressi da ICHINO, *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*, in RIDL, II, 1988, p. 22 ss. e RICCI, *Il controverso rapporto fra principi comunitari della concorrenza e normative nazionali del lavoro: il caso Job Center II*, in DRI, 1988, p. 145 ss..

interessate dall'esercizio di funzioni e compiti da esercitare in ambiti territoriali pluriregionali.

La scelta organizzativa ricordata è all'origine del successivo riconoscimento alle stesse Regioni di competenze proprie concorrenti, sancite dalla riforma costituzionale del 2001. Da lì in poi, lo sviluppo dei servizi per l'occupazione diventa prerogativa regionale. Fermi restando i principi dettati dalla legislazione dello Stato attraverso la l. n. 30/2003 e il successivo d.lgs. n. 276/2003, riguardanti prevalentemente il rapporto tra pubblico e privato, i sistemi organizzativi regionali, codificati nella rispettiva legislazione dell'ultimo decennio del secolo scorso, si sviluppano ciascuno in forma autonoma e peculiare, seguendo impostazioni solo in parte sovrapponibili<sup>13</sup>.

Il loro elemento unificante può riconoscersi nella scelta comune di impennare la gestione dei servizi per l'impiego in capo alle Province. Essa corrisponde al criterio organizzativo in precedenza dettato dallo Stato con il d.lgs. n. 469/1997<sup>14</sup>, fatto proprio e rilanciato dalle Regioni nel momento dell'assunzione della responsabilità diretta sull'architettura dei propri sistemi di governo. A tale scelta corrisponde l'applicazione di uno schema rimasto sostanzialmente immutato sino ai giorni attuali. In base ad esso, la Regione esercita le funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, controllo, monitoraggio e valutazione delle attività inerenti le politiche del lavoro; le Province esercitano le funzioni relative all'erogazione dei servizi per l'impiego, delle attività per il collocamento mirato e delle politiche attive<sup>15</sup>.

Rispetto a tale impostazione, sono almeno due gli elementi di riflessione. Innanzitutto, il marchio di fabbrica dei servizi per l'impiego è costituito dal loro essere stati concepiti con un baricentro basso, vale a dire con il posizionamento del loro livello organizzativo in prossimità dei

---

<sup>13</sup> In pochi anni, la normativa regionale subisce una celere rivitalizzazione. Cfr. per le Marche, l.r. 25 gennaio 2005, n. 2, per il Friuli Venezia Giulia, l.r. 9 agosto 2005, n. 18, per la Toscana, l.r. 1 febbraio 2005, n. 20, per l'Emilia Romagna, l.r. 1 agosto 2005, n. 17, per la Sardegna, l.r. 5 dicembre 2005, n. 20, per la Lombardia, l.r. 28 settembre 2006, n. 22, per il Piemonte, l.r. 27 novembre 2006, n. 36 e 22 dicembre 2008, n. 34, per la Liguria, l.r. 13 agosto 2007, n. 30, per il Veneto, l.r. 13 marzo 2009, n. 3, per il Lazio, l.r. 6 novembre 2009, n. 27, per la Campania, l.r. 18 novembre 2009, n. 14, per la Puglia, l.r. 29 settembre 2011, n. 25, per la P.A. Trento, l.p. 16 giugno 1983, n. 19, novellata con l.p. 27 dicembre 2011, n. 18, 27 dicembre 2012, n. 25, 22 aprile 2014, n. 1 e 20 dicembre 2014, n. 14.

<sup>14</sup> Su tale provvedimento cfr. VARESI, *L'assetto istituzionale e organizzativo dei sistemi regionali per l'impiego alla luce del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, in Aa.Vv., *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *QDLRI*, 1999, 22, p. 15 ss.; NAPOLI, OCCHINO, CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098, Il Codice civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 34 ss.

<sup>15</sup> Cfr. i criteri organizzativi tracciati all'art. 4 del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, su cui, tra gli VARESI, *op.cit.*, 15 ss.



cittadini, dei loro territori e delle caratteristiche dei diversi mercati del lavoro territoriali, in totale coerenza con i principi del decentramento amministrativo. Va considerato, per altro verso, che nella tradizione italiana dell'ultimo ventennio il ruolo di regia, di coordinamento e di monitoraggio dei servizi per l'impiego è stato esercitato dalle Regioni, con lo Stato impegnato invece a curare l'acquisizione e la distribuzione delle risorse comunitarie e a sostenere, con propri autonomi programmi, le politiche regionali.

Tali elementi si riflettono pesantemente sull'attuale momento storico. In una fase proiettata al crescente accentramento delle funzioni, lo sforzo richiesto al Paese non coincide, semplicemente, con la costruzione di un apparato di regole, di politiche e di servizi più uniforme e capillare. Esso implica, anche e soprattutto, la completa riscrittura della scena organizzativa della *governance* pubblica, dei suoi protagonisti e dei rispettivi ruoli. Alcuni attori, a cominciare dalle Province, non saranno più tali<sup>16</sup>; altri (le Regioni) reciteranno nuovi spartiti; altri ancora (ad esempio, le istituzioni scolastiche e formative) saranno chiamati ad una presenza più strutturata ed importante. Lo Stato, soprattutto, dovrà assumere la funzione di guida e garante dell'efficienza del nuovo sistema unitario, assicurando il coordinamento delle azioni.

In un contesto siffatto, connotato da forte complessità e incertezza e da un percorso riformatore che è solo agli inizi, l'esperienza regionale, rivelatasi anch'essa molto difficile e laboriosa, suggerisce prudenza nella riconfigurazione dell'impianto. La pretesa di cambiamento deve confrontarsi, umilmente, con i rischi concreti di indebolimento del quadro esistente, insiti nel fatto che il passaggio di titolarità dei centri per l'impiego può nascondere insidie e generare effetti e reazioni indesiderati. Un cambio di passo intelligente esige che la riorganizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni e tra queste e i livelli territoriali inferiori non produca alcun peggioramento dei servizi ai cittadini ed esprima, anzi, una concreta e tangibile rivitalizzazione del loro compito. La stagione del decentramento, al di là dei risultati più o meno buoni prodotti, insegna che il fine ultimo di ogni riforma istituzionale dev'essere, non lo spostamento fine a sé stesso dei poteri pubblici, bensì la crescita ed il miglioramento reale dei servizi ai cittadini. Ciò che rende le riforme

---

<sup>16</sup> Come è noto, il disegno di legge costituzionale (atto S.1429-B), intitolato «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione» e approvato in via definitiva dal Parlamento in data 12 aprile 2016, prevede la soppressione delle Province. Nel frattempo, la l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge c.d. Del Rio) ha riscritto pesantemente le funzioni provinciali, escludendo da quelle fondamentali i compiti in materia di servizi per il lavoro.

organizzative davvero positive, specie quando attengono ai problemi sociali, è la loro la capacità di migliorare la risposta complessiva ai problemi delle persone, non certo la loro persuasività astratta.

Con tale consapevolezza, è utile riflettere sull'altro tema importante dell'esperienza regionale, anch'esso ora attratto nella riforma statale. Si allude al rapporto tra pubblico e privato. Il d.lgs. n. 276/2003 aveva rimesso interamente alla Regioni la disciplina dell'accreditamento e delle relazioni tra istituzioni pubbliche ed attori privati. Le impostazioni seguite da queste ultime si sono rivelate subito differenti, in quanto influenzate, non solo, come avrebbe dovuto essere, dall'obiettivo di miglioramento dei servizi alle persone in cerca di lavoro, ma anche da una diffusa diffidenza, variamente espressa, verso l'apertura ad una collaborazione virtuosa con i privati.

Lo spazio riservato a questi ultimi è rimasto concretamente condizionato dalle visioni ideologiche perseguite a livello regionale. Così al modello iniziale marchigiano, ispirato alla massima chiusura possibile<sup>17</sup>, si è contrapposto quello lombardo, connotato invece da massima apertura<sup>18</sup>. In mezzo, hanno potuto collocarsi altri modelli regionali, ispirati in varia forma al criterio dell'economicità del ricorso ai soggetti accreditati<sup>19</sup> ovvero dell'opportunità amministrativa.

Altri elementi di diversificazione sono emersi sui profili organizzativi, quali l'individuazione dei soggetti privati ammessi alla collaborazione e la determinazione delle regole di affidamento delle attività.

---

<sup>17</sup> Secondo l'impostazione marchigiana, l'affidamento ai soggetti accreditati dei servizi per il lavoro segue il criterio della «motivata impossibilità del servizio pubblico a svolgere il servizio da affidare» [art. 13, c. 2, lett. b), l.r. n. 2/2005].

<sup>18</sup> La scelta storica della Regione Lombardia (cfr. l.r. n. 22/2006) è stata quella di porre i servizi pubblici e quelli privati sullo stesso piano, chiedendo ad entrambi di accreditarsi ai fini della reciproca competizione nell'accesso agli affidamenti di attività. Tale modello è destinato ora ad una pronta modifica nel segno della rinnovata centralità dei centri per l'impiego nell'esercizio delle attività ad essi riservate dall'art. 18 del d.lgs. n. 150/2015. Resta ferma, tuttavia, la disposizione tesa a consentire l'attribuzione in via transitoria, in tutto o in parte, ai soggetti accreditati, mediante apposita convenzione con il Ministero del lavoro, dei compiti, delle funzioni e degli obblighi in materia di politiche attive del lavoro (art. 11, c. 4, d.lgs. n. 150/2015).

<sup>19</sup> È il caso, ad esempio, del Veneto e del Piemonte (cfr. art. 26, c. 1, l.r. 13 marzo 2009, n. 3), regioni nelle quali l'affidamento dei servizi agli operatori accreditati è consentito nel rispetto, tra gli altri, del criterio dell'economicità del ricorso agli stessi, valutato oggettivamente sulla base del rapporto tra i costi e i benefici del servizio fornito. È il caso anche della Puglia, la cui legge prevede che «I servizi pubblici per l'impiego svolgono direttamente tutte le funzioni non contemplate al comma 1 per le quali possono anche avvalersi, nelle ipotesi definite dalla Regione, dei soggetti pubblici e privati accreditati» (art. 2, c. 1, l.r. n. 25/2011).

Nel primo caso, in molti hanno ritenuto di apporre la condizione dell'accreditamento quale unica porta d'ingresso alla collaborazione<sup>20</sup>. In talune circostanze, tuttavia, la destinazione dei finanziamenti pubblici ovvero il coordinamento delle attività del pubblico e dei privati sono stati ammessi in presenza del solo requisito dell'autorizzazione all'erogazione di servizi per il lavoro<sup>21</sup>. Ciò ha contribuito ad alimentare confusione sulla funzione dei due filtri, ancora oggi fomentata, come si vedrà, dallo stesso d.lgs. n. 150/2015.

Quanto alle regole di affidamento, le esperienze regionali hanno potuto realizzare, in coerenza con l'impostazione generale prescelta, soluzioni variegate, in alcuni casi ispirate alla massima contendibilità, in altri proiettate, di fatto, a favorire la formazione di nuovi monopoli privati. Così, mentre nel sistema lombardo, il criterio di affidamento e di finanziamento delle attività è stato costruito attorno al c.d. *voucher*<sup>22</sup>, in ragione del quale è il cittadino, cui il *voucher* è consegnato, che seleziona e sceglie l'operatore (pubblico e privato) incaricato di erogare i servizi, nelle altre realtà regionali si è preferita la tecnica degli avvisi. In base a quest'ultima, è la Regione che seleziona gli operatori con cui collaborare, assegnando agli stessi specifiche attività da svolgere a favore di soggetti predefiniti ovvero riservando agli stessi specifiche aree territoriali ove operare da unici soggetti abilitati.

Proprio la diversificazione dei regimi menzionati segnala la forte disomogeneità delle esperienze sin qui realizzate, che non giova alla costruzione per via di sintesi di un'infrastruttura nazionale. A tale scopo servirebbe l'assunzione di un'impostazione unitaria, voluta da tutte le Regioni. Benché la stessa non rappresenti un valore in sé, se rapportata alla diversità dei mercati del lavoro regionali, la sua introduzione sanerebbe alla radice l'attuale incoerenza tra i regimi organizzativi regionali e tra questi e le

---

<sup>20</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 25, l.r. Friuli Venezia Giulia n. 18/2005, l'art. 4, l.r. Sardegna n. 20/2005 e l'art. 5, l.r. Piemonte n. 36/2006.

<sup>21</sup> Cfr., in particolare, la normativa del Veneto (art. 26, c. 2, l.r. n. 3/2009) e della Lombardia (art. 12, l.r. n. 22/2006).

<sup>22</sup> La sua denominazione attuale è quella di "Dote Unica Lavoro". Introdotta per la prima volta nel 2007, dopo la sua sperimentazione nell'ambito dell'istruzione e della formazione, la versione più recente è frutto di una successione di delibere della Giunta regionale lombarda (n. X/555 del 2 agosto 2013; n. X/748 del 4 ottobre 2013; n. X/4150 del 8 ottobre 2015, quest'ultima approvata in corrispondenza della nuova programmazione europea 2014-2020). Lo strumento, come spiega G. Bocchieri (workmag.it), risponde all'esigenza di «programmare l'azione di governo regionale partendo dalla domanda, non dall'offerta. In tal modo la Regione definisce un sistema sempre aperto, con standard di servizio e di costi, centrato sui bisogni della persona che è portatrice, appunto, di una "dote" con la quale fruisce gratuitamente dei servizi di formazione e lavoro». La dote unica consente, in sostanza, di superare la programmazione fatta di progetti, selezione e finanziamento, e di evitare la segmentazioni tra le azioni.

esigenze di uniformità di molti soggetti pubblici e privati di dimensione nazionale o sovregionale. Si vuol dire che la partecipazione dei privati all'implementazione dei servizi pubblici per l'impiego ha richiesto sino ad oggi adattamenti continui alle logiche dei singoli contesti regionali, con gravoso dispendio di energie ed investimenti probabilmente limitati o non massimizzati. Ciò indica che tra *governance* pubblica e quella privata dei servizi per l'impiego esiste un disallineamento oggettivo, che non giova allo sviluppo coordinato e fruttuoso del sistema.

Servirebbe, dunque, il suo celere superamento. A tale scopo, senza dover immaginare l'accentramento in capo allo Stato delle funzioni organizzative, sarebbe sufficiente l'allineamento spontaneo di tutte le Regioni attorno a *standard* comuni, che rendano omogenei in tutto il Paese i meccanismi di funzionamento del rapporto con i soggetti chiamati a collaborare con i centri per l'impiego.

L'esperienza insegna che tale obiettivo è più facilmente realizzabile attraverso il dialogo costruttivo tra le Regioni e con lo Stato<sup>23</sup>. Lo stesso d.lgs. n. 150/2015 svela l'esistenza già oggi di un'impostazione da tutti condivisa. Essa ruota intorno allo strumento dell'assegno di ricollocazione<sup>24</sup>, che, sulla scia dell'esperienza lombarda, consegna direttamente alle persone disoccupate l'onere della selezione autonoma del soggetto cui affidarsi<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Il metodo delle intese tra Stato e Regioni/PA ha trovato negli ultimi anni importanti attuazioni, come in materia di tirocini, di apprendistato, di certificazione delle competenze e, da ultimo, di servizi per l'impiego (intesa del 30 luglio 2015).

<sup>24</sup> Tale strumento, codificato all'art. 23, d.lgs. n. 150/2015, si affianca al contratto di ricollocazione, richiamato all'art. 17, d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, che rimane formalmente ancora in vita, nonostante l'intervenuta amputazione di tutta la sua disciplina [cfr. art. 34, c. , lett. l), d.lgs. n. 150/2015, che abroga l'art. 17, cc. da 2 a 7, d.lgs. n. 22/2015]. In base a quest'ultima, era previsto che il soggetto in stato di disoccupazione «ha diritto di ricevere dai servizi per il lavoro pubblici o dai soggetti privati accreditati un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro attraverso la stipulazione del contratto di ricollocazione (...)». Era pure previsto che al medesimo soggetto «è riconosciuta una somma denominata «dote individuale di ricollocazione» spendibile presso i soggetti accreditati» (art. 17, c. 3, d.lgs. n. 22/2015). Con la recente introduzione dell'assegno di ricollocazione, il legislatore non si limita alla riscrittura della disciplina già prevista per la dote individuale di ricollocazione, che subisce, tra l'altro, una forte delegificazione a favore delle delibere dell'ANPAL. Egli dispone, soprattutto, che l'assegno, a differenza di quanto previsto per la dote, sia reso spendibile anche presso i centri per l'impiego, non solo presso i soggetti accreditati (cfr. art. 23, c. 1, del d.lgs. n. 150/2015). Ciò rende ora possibile una sana competizione tra i diversi soggetti, che costituisce premessa per una decisa rivitalizzazione dell'efficacia dei servizi erogati dal sistema pubblico.

<sup>25</sup> Sul piano tecnico, la previsione secondo cui l'assegno individuale di ricollocazione è spendibile «presso i centri per l'impiego o presso i servizi accreditati» e crea a favore del soggetto disoccupato che lo detenga un'ampia facoltà di scelta. L'affidamento del disoccupato al soggetto accreditato non è più deciso dal centro per l'impiego, come

L'impatto organizzativo di tale scelta si preannuncia importante e richiederà investimenti, anche informatici, adeguati. Come detto, i contesti regionali sono in maggioranza abituati ad operare in altro modo, secondo criteri di preventiva selezione pubblica dei soggetti accreditati cui affidare l'erogazione dei servizi pubblici per l'impiego. Il passaggio al nuovo sistema non sarà, dunque, indolore.

Vero è, tuttavia, che l'assegno di ricollocazione non costituisce l'unico modello di riferimento. Il d.lgs. n. 150/2015 non prescrive la sua esclusività, ma apre, anzi, alla convivenza tra modelli diversi. Nulla preclude alla singola Regione di continuare a praticare metodi di affidamento multipli e differenti, in particolare, per l'erogazione dei servizi ai soggetti disoccupati non percettori di sostegno al reddito, verso i quali l'assegno di ricollocazione non costituisce un livello essenziale delle prestazioni. Ciò conferma che il tema dell'uniformazione delle regole del gioco continua a rimanere attuale, anche al tempo del *Jobs Act*.

### **3. Il nuovo modello organizzativo disegnato dal d.lgs. n. 150/2015**

Riprendendo la rappresentazione già accennata, la nuova architettura istituzionale comporta una revisione complessiva del quadro organizzativo pubblico, secondo una prospettiva per la quale chi gestiva i servizi (la Provincia) esce di scena, chi programmava le politiche attive del lavoro è chiamato ad assumere nuovi compiti diretti di gestione (la Regione) e chi seguiva dall'alto il mercato del lavoro (lo Stato) si pone ora alla guida della politica nazionale del lavoro, dotandosi di una nuova struttura di promozione e coordinamento.

L'indirizzo politico non è più lasciato alle singole Regioni, ma è assegnato congiuntamente al Ministro del lavoro e, per le parti di rispettiva competenza, alle stesse Regioni e Province autonome. Tale passaggio realizza un chiaro allontanamento dal modello descritto nella legge delega n. 183/2014, la cui spiegazione si deve alla ferma opposizione regionale, sebbene mitigata da un dialogo cooperativo e dall'esigenza di scongiurare l'inizio di una nuova stagione di conflitti costituzionali<sup>26</sup>. Esso implica l'abbandono della condizione di autonomia e

---

storicamente avvenuto nella maggior parte dei sistemi regionali, ma dal disoccupato stesso. Si produce in tal modo, oltre alla citata generalizzazione del modello competitivo tra centri per l'impiego e soggetti accreditati, lo spostamento dell'attenzione sulla qualità dell'offerta di servizi, che è destinata a precedere, per importanza, la stessa garanzia dei tempi previsti di esecuzione delle attività.

<sup>26</sup> La mancata presentazione di ricorsi regionali avverso la legge delega è l'effetto tangibile del dialogo tra Stato e Regioni, i cui contenuti, pur parzialmente ignorati in sede di approvazione della legge-delega del 2014, hanno poi trovato nuova considerazione in avvio

di disomogeneità delle politiche praticate nelle diverse Regioni. Conseguentemente, all'attuale stratificazione di indirizzi regionali dovrà subentrare un solo indirizzo di rango nazionale, la cui influenza sui primi è garantita dalla previsione di un'intesa preventiva in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Quest'ultima funge, dunque, da strumento di raccordo reciproco tra la politica statale e quella regionale, in nome di quell'uniformità dell'azione generale necessaria a garantire i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale e, in ultima analisi, il diritto (sociale) al lavoro<sup>27</sup>.

Totalmente inedita è la previsione dei contenuti della programmazione nazionale, chiamata ora a definire, mediante decreto del Ministro, per un verso, linee di indirizzo triennali ed obiettivi annuali, per l'altro, la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni. È evidente la premessa di concretezza insita in siffatto approccio, visibile nel fatto che tra gli obiettivi richiesti dal legislatore è pretesa una particolare attenzione alla qualità dei servizi<sup>28</sup>. Anche l'accertamento di quest'ultima costituisce un concreto obiettivo della riforma, cui concorre l'esemplificazione di parametri fondamentali quali la riduzione della durata della disoccupazione, il contenimento dei tempi di servizio, la crescita della quota di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro.

---

dell'attuazione della delega. Ne offre testimonianza il percorso realizzatosi intorno al tema del riordino dei compiti delle Province, con la prevista espunzione dalle funzioni provinciali fondamentali dei servizi per il lavoro (cfr. l. 7 aprile 2014, n. 56) e la successiva necessità di individuarne il loro nuovo gestore. Sull'iniziale ambizione di ricondurre quelle funzioni in capo alla costituenda Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, complice l'enucleazione in capo alla stessa di competenze gestionali, è prevalsa la convinzione della loro migliore allocazione presso le Regioni. La stessa questione della ricollocazione del personale provinciale, frettolosamente risolta dalla circolare n. 1/2015 del Ministero della Funzione Pubblica mediante la previsione del trasferimento degli operatori provinciali dei centri per l'impiego nell'organico dell'amministrazione centrale, ha trovato nel d.lgs. n. 150/2015 una soluzione totalmente diversa. È stata, infatti, sancita (*rectius* ribadita) l'attribuzione alle Regioni dei compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro e la responsabilità delle stesse sui centri per l'impiego [art. 11, c. 1, lett. a)]. Per un'efficace ricostruzione del disegno iniziale perseguito dallo Stato, cfr. LELLA, *op.cit.*, p. 190 ss.

<sup>27</sup> Di associazione tra livelli, prestazioni e diritto al lavoro parla esplicitamente CANAVESI, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in PERSIANI, LIEBMAN, *Il nuovo diritto del mercato del lavoro*, Utet, Torino, 2013, p. 694 ss.. Sulla nozione di diritto al lavoro, anche in rapporto alla sua giustiziabilità, cfr. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *RGL*, suppl. 3, I, 1999, p. 26 ss.; GAROFALO D., *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2005; ALAIMO, *op.cit.*, 2009, p. 20 ss.

<sup>28</sup> Nell'erogazione dei servizi diventa ora prioritaria la loro descrizione nel patto di servizio personalizzato, cui è rimessa anche la definizione della tempistica dei singoli atti di ricerca attiva del lavoro. Stante il ricordato meccanismo competitivo scatenato dall'assegno di ricollocazione, la qualità dei servizi erogati è ora concepita quale condizione implicita di funzionamento dei servizi per l'impiego.

Al confronto con l'impostazione seguita dal d.lgs. n. 181/2000, il cambiamento appare marcato. I risultati prefissati non coincidono più solo con l'erogazione dei singoli servizi previsti entro un certo intervallo dall'inizio dello stato di disoccupazione<sup>29</sup>. Ora, le pretese diventano più ambiziose, poiché rivolte alla meta più importante, costituita dal superamento effettivo dello stato di disoccupazione. Per l'effetto, il paradigma dell'occupabilità perde la sua tradizionale centralità e il nuovo obiettivo delle politiche attive del lavoro diviene, più o meno esplicitamente, l'elevazione dell'occupazione<sup>30</sup>.

Anche sul piano gestionale, non mancano significative innovazioni. La nuova *governance* pubblica esce dal recinto tradizionale, composto dai servizi competenti a livello regionale, per abbracciare soggetti, anche di rango nazionale, chiamati a cooperare con gli organi istituzionali in ragione della particolare natura o competenza. La forma di amministrazione prescelta richiama l'istituzione della Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, cui è affidato il compito di «promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione ed il diritto di ogni individuo ad accedere a servizi di collocamento gratuito, di cui all'articolo 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, mediante interventi e servizi volti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro» (art. 1, c. 3, d.lgs. n. 150/2015).

La Rete ha una struttura composita e tendenzialmente orizzontale. Vi partecipano, per espressa previsione normativa, la costituenda Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (d'ora in poi ANPAL), le strutture regionali per le politiche attive del lavoro, l'INPS, con riferimento alle competenze in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito, l'INAIL, in relazione alle competenze in materia di reinserimento e integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, le Agenzie per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all'attività di

---

<sup>29</sup> L'art. 3, d.lgs. n. 181/2000, ora abrogato dall'art. 34, c. 1, lett. g), d.lgs. n. 150/2015, prevedeva l'onere in capo ai servizi competenti di erogare colloqui di orientamento, anche collettivi, e proposte di adesione di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura utili a favorire l'integrazione professionale entro un certo tempo dall'inizio dello stato di disoccupazione. Nessuna norma, nel passato regime, poteva dirsi rivolta a promuovere direttamente risultati occupazionali.

<sup>30</sup> L'impostazione dell'art. 2, d.lgs. n. 150/2015 fotografa bene il descritto cambio di paradigma. La previsione al c. 2 di tempi certi per la convocazione delle persone in cerca di lavoro e del relativo percorso di inserimento o reinserimento lavorativo non descrive più la *mission* fondamentale dei servizi per l'impiego (su cfr. NAPOLI, OCCHINO, CORTI, *op.cit.*, p. 44 ss.; ALAIMO, *op.cit.*, p. 73 ss.), che è invece identificata da quanto previsto al c. 1, vale a dire il conseguimento della riduzione dei tempi medi di disoccupazione e di una quota minima di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro.

intermediazione, i fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'art. 118, l. n. 388/2000, i fondi bilaterali di cui all'art. 12, c. 4, d.lgs. n. 276/2003, l'ISFOL e Italia Lavoro Spa, il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le Università e gli Istituti di scuola secondaria di secondo grado.

In base all'elencazione richiamata, l'appartenenza alla Rete è affidata a due criteri tassativi, costituiti, il primo, dalla coincidenza con i soggetti nominati esplicitamente, il secondo, per gli altri soggetti, dalla loro appartenenza ad una delle categorie indicate dalla legge ovvero dal possesso dell'autorizzazione all'intermediazione. Da notare che le università, gli istituti di scuola secondaria di secondo grado e gli enti bilaterali sono autorizzati *ex lege* all'intermediazione (art. 6, d.lgs. n. 276/2003), sicché la loro citazione esplicita, a fianco degli altri soggetti autorizzati, risulta sovrabbondante e poco comprensibile. Se essa equivallesse alla loro abilitazione diretta, a prescindere da qualsivoglia autorizzazione, essa implicherebbe, in senso innovativo, l'implicita rinuncia alle condizioni previste per quest'ultima<sup>31</sup>.

Il passaggio nevralgico è comunque un altro. Esso attiene alla rilevanza assegnata al possesso dell'autorizzazione all'intermediazione per l'ingresso nella rete e, in particolare, alla comprensione della formula «le Agenzie per il lavoro, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 12 del presente decreto», utilizzata all'art. 1, c. 2, lett. e), d.lgs. n. 150/2015 per l'identificazione dei soggetti della Rete.

Per un verso, le Agenzie per il lavoro menzionate all'art. 4, d.lgs. n. 276/2003 sono quelle autorizzate all'erogazione dei propri servizi sul libero mercato; per l'altro, il richiamo agli altri soggetti autorizzati all'intermediazione ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 150/2015 introduce una contraddizione in termini, poiché il regime dell'autorizzazione non può essere logicamente associato alla disciplina prevista per l'accreditamento dei servizi per il lavoro, di cui si occupa, per l'appunto, l'art. 12. Il requisito dell'accreditamento non ha niente a che vedere col primo, essendo richiesto, non per operare liberamente sul mercato dei servizi privati, bensì per fare ingresso nelle reti regionali dei servizi pubblici<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Ai sensi dell'art. 6, d.lgs. n. 276/2003, le scuole e le università sono autorizzate all'intermediazione a condizione che rendano pubblici e gratuitamente accessibili sui relativi siti istituzionali i curricula dei propri studenti, rispettivamente, all'ultimo anno o dalla data di immatricolazione e fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio.

<sup>32</sup> In punto di accreditamento, come disciplinato all'art. 7 del d.lgs. n. 276/2003, cfr. FONTANA, 2004, 149 ss.; FILI, *L'accreditamento regionale dei servizi per l'impiego*, in MISCIONE, RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, in CARINCI



Dunque, la previsione esplicita ed inequivocabile del requisito dell'autorizzazione rende formalmente incomprensibile il richiamo alla disciplina dell'accreditamento ed apre, una questione interpretativa tutt'altro che trascurabile. Se il richiamo all'autorizzazione fosse da intendere in senso letterale, si verserebbe in una situazione di totale emarginazione dell'altro requisito dell'accreditamento. Viceversa, dando prevalenza al rinvio all'art. 12, l'espressione "autorizzazione" dovrebbe intendersi equivalente a quella di "accreditamento", con la conseguente necessità di un provvedimento autonomo ed esplicito di ricomprensione nella rete, non potendo a ciò bastare la sola previsione di legge.

La questione, che solo un occhio superficiale può ricondurre ad una possibile "svista" del legislatore, è aggravata dall'unico riferimento esplicito alla modalità di funzionamento della Rete nazionale<sup>33</sup>, per il quale quest'ultima persegue gli obiettivi costituzionali di promozione dell'effettività dei diritti al lavoro e di elevazione professionale dei lavoratori mediante «l'attività posta in essere dalle strutture pubbliche e private, accreditate o autorizzate» (art. 1, c. 3, d.lgs. n. 150/2015). Con tale espressione, il legislatore aggrava il profilo in discussione, arrivando a parificare, agli effetti della partecipazione alla rete nazionale, i soggetti

---

(coordinato da), *Commentario al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, IPSOA, Milano, 2004, p. 190 ss.; TULLINI, *Commento al capo I del d.lgs. n. 276/2003*, in PEDRAZZOLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, 2004, p. 119 ss.; SPATTINI, *La disciplina del mercato del lavoro: regime autorizzatorio ed accreditamenti*, in TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 498 s.; ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, in OLIVELLI, TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi: intermediazione pubblica e privata, regimi di autorizzazione e accreditamento, borsa del lavoro, tutele del lavoratore sul mercato (artt. 3-19 D.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dal D.lgs. n. 251 del 2004)*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 287 ss.; VARESI, *Il nuovo sistema di collocamento e di servizi all'impiego nella riforma del mercato del lavoro*, in MAGNANI, VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 35 ss.; OCCHIOCUPO, POMPONI, *L'accREDITAMENTO nei servizi per l'impiego e nella formazione professionale, ibidem*, p. 101 ss.; LAMBERTUCCI, *Sub art. 7 (Accreditamenti)*, in DE LUCA TAMAJO, SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 ("Riforma Biagi")*, Cedam, Padova, 2007, p. 157 ss.; NAPOLI, OCCHINO, CORTI, *op. cit.*, 142 ss.

<sup>33</sup> Al riguardo, va segnalato che la norma non propone alcun chiarimento sull'interazione reciproca tra la rete nazionale e quelle regionali. L'elemento di collegamento, costituito dall'accREDITAMENTO dei soggetti disponibili all'erogazione di servizi pubblici, vede ora la coesistenza di due distinti soggetti titolati a rilasciarlo (per i rispettivi ambiti territoriali, lo Stato e le Regioni). Le stesse regole di riferimento sono mantenute separate e sottoposte a criteri comuni solo sul versante dell'accREDITAMENTO regionale (cfr. art. 12, d.lgs. n. 150/2015).

autorizzati a quelli accreditati. Per l'effetto, si dovrebbe ritenere superata, in ottica nazionale, la storica distinzione tra le due categorie<sup>34</sup>.

Senonché, per mantenere un minimo di rigore sistematico e favorire proficui collegamenti tra la rete nazionale e quelle regionali, va individuato lo spazio per preservare la funzione specifica assegnata dal legislatore ai due filtri amministrativi. Essa merita di essere sottratta a qualsivoglia stravolgimento e mantenuta al servizio di un'evoluzione del rapporto tra pubblico e privato in senso coerente alla chiara e persistente divisione tra l'ambito dei servizi pubblici e quello dei servizi privati per il lavoro.

Ebbene, la lettura incrociata delle diverse disposizioni del d.lgs. n. 150/2015 conduce ad affermare che la partecipazione alla rete delle agenzie per il lavoro non può reggersi sulla sola autorizzazione, ma richiede correttamente anche il loro preventivo accreditamento. Una conferma esplicita è fornita dall'art. 12, cc. 2 e 3, d.lgs. n. 150, ove si afferma, da un lato, che l'ANPAL istituisce l'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro, dall'altro, che, a richiesta, le agenzie per il lavoro di cui all'art. 4, d.lgs. n. 276/2003 sono accreditate ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale ovvero sono iscritte all'albo per operare nel territorio di Regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento.

La citazione binaria, nella declaratoria degli attori della rete nazionale, tanto dei soggetti accreditati quanto di quelli autorizzati, va dunque intesa in senso generale, quale riferimento plenario a tutti i soggetti che, nello specifico ruolo ricoperto, possono concorrere alla diffusione dei servizi professionali per il lavoro e all'elevazione della buona occupazione. Va invece allontanato ogni suo possibile significato eversivo, quale sarebbe quello di abilitarla all'indicazione dell'avvenuto superamento della linea di demarcazione tra servizi pubblici, cui si rivolge l'accREDITAMENTO, e quelli privati, cui è destinata l'autorizzazione.

Per chiarezza sistematica, si deve ritenere, con riguardo ai soggetti privati, che la partecipazione ai servizi pubblici promossi dalla Rete nazionale presupponga sempre un atto di accreditamento. Esso compete allo Stato, tramite l'ANPAL, con riguardo alle agenzie per il lavoro destinate ad operare su tutto il territorio nazionale o nei territori di Regioni prive di un proprio regime di accreditamento. Ove invece i soggetti o le agenzie operino esclusivamente all'interno di singoli ambiti regionali provvisti di una propria rete, l'accREDITAMENTO spetta alle Regioni di riferimento.

---

<sup>34</sup> Sulla distinzione tra i due strumenti cfr. ALAIMO, *op. cit.*, 184 ss.; TULLINI, *op. cit.*, 123 ss.

#### **4. Il funzionamento della rete nazionale dei servizi per il lavoro ed il ruolo di coordinamento assegnato all'Agenzia nazionale**

All'interno della rete, gli attori protagonisti non ricoprono tutti lo stesso ruolo. Taluni, come l'INPS, l'INAIL, l'ISFOL o Italia Lavoro, esercitano i propri compiti in esclusiva. Altri, come le agenzie per il lavoro o gli altri soggetti autorizzati all'intermediazione sono invece invitati ad reciproco rapporto concorrenziale, senza alcuna certezza sul livello del proprio coinvolgimento operativo.

Quanto ai contenuti dell'attività da svolgere, il ruolo di INPS, INAIL ed ISFOL non ha a che fare tecnicamente con l'erogazione di servizi all'occupazione, mentre per le camere di commercio, le università e gli istituti di scuola secondaria superiore non è neppure prevista una funzione specifica. Tale omissione, forse riferibile alla volontà di non tracciare rotte organizzative precostituite, segna uno dei passaggi più incerti della riforma, perché impedisce di leggerne il disegno complessivo ed i traguardi desiderati. La mancata precisazione dei servizi richiesti alle istituzioni scolastiche non ha a che fare semplicemente con l'incertezza dei compiti da esse esercitabili. Essa crea le premesse per il consolidamento della disomogeneità di approccio tra le stesse, che funge, a sua volta, da grave ostacolo alla trasformazione del loro ruolo da soggetti solo formatori ad attori capaci di realizzare, insieme, funzioni formative e di accompagnamento al lavoro.

Al cospetto di questa sfida epocale, alla cui realizzazione potrebbe essere dedicato, almeno in parte, lo sforzo riformatore, il percorso intrapreso non appare all'altezza. Per vincere la persistente ritrosia di molte istituzioni scolastiche ad occuparsi stabilmente di orientamento e di accompagnamento al lavoro dei propri studenti, anziché solo di formazione, sarebbe stata opportuna un'esplicita dichiarazione normativa sul ruolo ad esse richiesto all'interno della rete. Siffatta precisazione sarebbe servita, soprattutto, per rimuovere gli equivoci esistenti intorno al rapporto tra tali istituzioni e i centri per l'impiego.

Per essere efficace ed immediata, l'azione delle prime dovrebbe intercettare anche i compiti dei secondi, di modo che, uscito dalla scuola o dall'università, il giovane possa beneficiare di tutti i servizi preliminari, dalla profilazione, alla stipulazione del patto di servizio, direttamente presso l'istituzione di provenienza, già depositaria di tutte le più importanti informazioni al suo riguardo. Invece, nel silenzio normativo, si è portati ad intendere un assetto diverso. Lo spazio riservato alle istituzioni scolastiche appare molto più ristretto. Lo

stesso potrebbe, coincidere con l'erogazione di attività diverse dalle prestazioni considerate essenziali<sup>35</sup>.

Si consideri, tra l'altro, l'incomprensibile penalizzazione riservata alle medesime istituzioni dall'art. 18, c. 2, d.lgs. n. 150/2015. Mentre, infatti, tutte le attività dei centri per l'impiego possono essere affidate dalle Regioni e dalle Province autonome ai soggetti privati accreditati, le stesse sembrano precluse ai soggetti pubblici. A ciò conduce l'interpretazione letterale della norma, la cui irrazionalità merita però di essere corretta, in ottica sistemica, nel senso di ritenere che il richiamo ai soggetti privati funga da autorizzazione al loro coinvolgimento e non da esclusione di quelli pubblici.

Un altro punto critico attiene alla vaghezza del ruolo riservato nella rete alle camere di commercio. Ad esse è dedicata un'unica e ampollosa citazione, che le classifica quali protagoniste di un sistema, per lo più ancora solo teorico, condiviso con le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado [art. 1, c. 2, lett. i), d.lgs. n. 150/2015]. Nessun cenno è presente alla loro missione o alla possibile utilizzazione in attività specifiche, come, ad esempio, quelle inerenti il censimento dei fabbisogni occupazionali o la mediazione nel lavoro. Nemmeno è chiarito a quale regime di accreditamento esse debbano fare riferimento, se a quello solo regionale, ai sensi delle disposizioni già approvate da molte Regioni, o a quello anche statale, in virtù dell'appartenenza normativa alla rete nazionale. Tutto ciò penalizza la costruzione di una loro convincente identità nell'ambito dei servizi per il lavoro, né aiuta a definire le modalità del loro proficuo coinvolgimento attivo, come accade,

---

<sup>35</sup> Sul ruolo delle istituzioni scolastiche si gioca buona parte delle politiche occupazionali dei giovani. Oggi, la loro uscita dai percorsi di studio verso il mondo del lavoro è segnata da una condizione di sostanziale solitudine. Da protagonista nella scuola, il giovane è lasciato diffusamente da solo nell'orientamento al lavoro e nel contatto con i servizi per l'impiego, per i quali egli rappresenta, quasi sempre, uno sconosciuto. Se si affidasse, invece, alle stesse istituzioni scolastiche la competenza alla gestione dei primi passi nell'accompagnamento al lavoro, ivi compresa la partecipazione alla redazione del patto di servizio personalizzato, vi potrebbero essere molti vantaggi. La profilazione del giovane sarebbe valorizzata attraverso la ricchezza di informazioni già detenute da quel soggetto. La stessa reputazione del giovane, ben nota alla scuola o all'università, potrebbe essere proficuamente valorizzata nell'impostazione del patto e veicolata nelle azioni di ricerca attiva del lavoro. Ciò rivela come vi siano spazi interessanti, coerenti con le sollecitazioni provenienti dall'Europa [v. comunicazione della Commissione Europea 5 dicembre 2012, COM(2012) 727] e velatamente sostenuti anche dalla nuova legge sulla scuola [cfr. art. 1, c. 7, lett. m), l. 13 luglio 2015, n. 107], per promuovere condivisioni di funzioni tra scuola e centri per l'impiego, nell'interesse reciproco. Ad esempio, la comprensione diretta delle esigenze del mondo produttivo potrebbe aiutare la scuola a meglio impostare i propri programmi formativi.

invece, in altri Paesi europei, come la Germania o la Francia<sup>36</sup>. Nulla, comunque, appare precluso. Pur nella genericità del quadro descritto dal legislatore, il rafforzamento della loro presenza ed azione potrà svilupparsi spontaneamente, in raccordo con gli altri soggetti della rete, nelle direzioni ritenute più utili.

Complice la mancata previsione di un vertice gerarchico, il funzionamento della Rete pone apparentemente sullo stesso piano, in un rapporto orizzontale, tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti, con i primi chiamati al coinvolgimento cooperativo dei secondi. Su tale assetto organizzativo s'inserisce il ruolo di coordinamento assegnato all'ANPAL (art. 1, c. 4, d.lgs. n. 150/2015), il cui significato e la cui portata rimangono, tuttavia, un'incognita. Nulla è precisato al riguardo, sebbene dalla sua declinazione dipenda il senso stesso della rete.

In una prima direzione, la funzione di coordinamento potrebbe interessare la distribuzione dei compiti esercitabili dai soggetti coinvolti. Poiché, come visto, solo per taluni di essi l'attività da perseguire è già scolpita dalla legge, per gli altri le azioni da svolgere potrebbero dipendere dalle decisioni dell'ANPAL, a maggior ragione nel caso di avviamento di programmi nazionali o quando sia quest'ultima a gestire gli affidamenti dei servizi.

In altra direzione, la medesima funzione impatta sul rapporto con i centri per l'impiego, costituenti, nel nuovo impianto organizzativo riformato, uffici territoriali regionali. La necessità di un equilibrio di sistema, il vincolo di coerenza con il riparto di competenze tra Stato e Regioni delineato dallo stesso d.lgs. n. 150/2015 e la previsione del possibile allargamento dei compiti gestionali dell'ANPAL solo tramite convenzione con la Regione (art. 9, c. 2, d.lgs. n. 150/2015) impongono di rigettare ogni possibile congettura volta a riservare allo Stato poteri di condizionamento diretto di quelle strutture. Il coordinamento riservato all'ANPAL non può spingersi a tanto<sup>37</sup>, ma deve rivolgersi al diverso obiettivo di favorire l'erogazione uniforme dei servizi essenziali su tutto il territorio nazionale ed il loro inquadramento dentro un quadro operativo unitario<sup>38</sup>. Spetta, dunque, all'ANPAL il compito di sostenere gli opportuni

---

<sup>36</sup> In tali Paesi il ruolo delle camere di commercio si può apprezzare, ad esempio, nello sviluppo e nell'accompagnamento dell'apprendistato (cfr. Italia Lavoro, *Benchmarking sull'apprendistato in Europa*, in [italialavoro.it](http://italialavoro.it)).

<sup>37</sup> È invece possibile che sia la Regione a volere il coinvolgimento dell'ANPAL, quando, attivando la clausola di cui all'art. 9, c. 2, essa promuova una convenzione con l'Agenzia per assegnarle compiti di gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle politiche attive [cfr. anche l'art. 11, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 150/2015].

<sup>38</sup> A tale scopo si giustifica la previsione per la quale i soggetti privati accreditati operano sulla base dei costi standard definiti dall'ANPAL (art. 18, c. 2, d.lgs. n. 150/2015).

legami tra i centri, incoraggiando i rapporti di conoscenza e di sostegno reciproco nonché il funzionamento delle reti regionali.

Sotto la regia statale dovrà essere promosso, in particolare, il conseguimento di standard di risultato omogenei, riferibili anche agli obiettivi concordati tra il Ministro del lavoro e le Regioni. Dovrà essere valorizzato, in definitiva, il contenuto etimologico della parola coordinamento. Essa rimanda alla costruzione di legami più solidi e fluidi tra i diversi soggetti, al loro più facile e diretto collegamento dentro un sistema organico, alla costruzione dei presupposti per l'attuazione più facile degli obiettivi di potenziamento dei servizi alle persone e di efficace collegamento tra politiche passive e quelle attive.

Il lavoro, per quest'ultima parte, richiama la costruzione di un terreno d'azione uniforme e condiviso, a cominciare dall'individuazione e dall'applicazione di regole comuni per l'accertamento delle caratteristiche dei lavoratori e della loro distanza dal mercato del lavoro (il c.d. *profiling*)<sup>39</sup>. Si pensi, in altra direzione, all'opportunità di una condivisione di metodo per la determinazione e l'utilizzazione delle unità di costo standard e per la costruzione di standard di servizio unitari e funzionali alla diffusione di linguaggi e regole comuni tra i soggetti della rete, utili anche a favorire la contendibilità dei servizi<sup>40</sup>.

Tale prospettiva richiama un altro tema fondamentale, costituito dal rapporto tra la rete nazionale e quelle regionali. Come noto, la disciplina dell'accreditamento era stata introdotta dal d.lgs. n. 276/2003 nell'ottica della costituzione delle sole reti regionali, la cui formazione, pur ritardata in molti contesti locali, ha condotto, sino ad oggi, alla costituzione di 16 sistemi territoriali<sup>41</sup>. Il nuovo impianto organizzativo promosso dal d.lgs. n. 150/2015, non presuppone la loro soppressione, ma ne prevede l'affiancamento alla rete nazionale.

---

<sup>39</sup> Sul c.d. *profiling* l'esperienza di Garanzia Giovani ha prodotto risultati incoraggianti, come testimoniano i *report* periodici prodotti dal Ministero del lavoro (cfr. [garanziagiovani.gov.it](http://garanziagiovani.gov.it)). Le sue modalità di calcolo sono state aggiornate con il decreto direttoriale 23 gennaio 2015, n. 10.

<sup>40</sup> Sul valore della contendibilità dei servizi cfr. SESTITO, PIRRONI, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>41</sup> I sistemi di accreditamento regionali sono attualmente regolamentati nelle Regioni Toscana (dal 2005), Lombardia (dal 2007), Friuli Venezia Giulia e Veneto (dal 2009), Abruzzo (dal 2010), Lazio, Piemonte, Puglia, Molise e Sardegna (dal 2012), Campania, Marche, Provincia autonoma di Trento e Valle d'Aosta (dal 2013), Calabria e Sicilia (dal 2015). Se in Puglia il sistema sta per essere attivato, esso è ancora assente nelle Regioni Liguria, Emilia Romagna, Umbria e nella Provincia autonoma di Bolzano. Le Regioni che hanno stabilmente e continuativamente incardinato la gestione delle politiche attive del lavoro sulla rete degli operatori accreditati sono il Friuli Venezia Giulia, il Lazio, la Lombardia, il Piemonte, la Toscana, il Veneto e la Provincia autonoma di Trento.

Orbene, se le finalità di tali formazioni sono ormai note a livello locale, sul piano nazionale il contributo previsto è annacquato nel generico scopo di migliorare l'efficienza del mercato del lavoro. Rispetto, dunque, all'interazione tra i diversi livelli mancano indirizzi precisi, essendosi preferito esplicitare il solo limite negativo costituito dal rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 1, c. 4, d.lgs. n. 150/2015). Tale tecnica coglie sottilmente due esigenze: da un lato, quella di non urtare la sensibilità regionale e di non demolire le infrastrutture regionali faticosamente edificate nell'ultimo decennio; dall'altro, quella di non delimitare per atto normativo l'ambito di possibile intervento della rete nazionale, lasciando aperta ogni opportunità del suo utilizzo in funzione delle diverse e nuove necessità.

Di fronte a siffatto orizzonte, che apre il campo a scenari imprevedibili, un elemento appare subito chiaro. L'intervento della Rete nazionale deve considerarsi autorizzato almeno all'interno degli spazi di azione gestionale riservati all'ANPAL. A quest'ultima, e dunque alla sua rete, è pure concesso un potere di gestione nell'ambito dei territori regionali ancora privi di un proprio regime di accreditamento (cfr. art. 12, c. 3, d.lgs. n. 150/2015).

Le ipotesi di collegamento tra i due livelli, regionale e nazionale, sono riferibili, in realtà, ad ogni aspetto ad essi pertinente, ovvero a tutti i servizi e le misure resi disponibili alle strutture pubbliche ed ai soggetti accreditati. La loro estensione è rimessa, concretamente, alle possibili intese tra Stato e Regioni, cui è affidato un ampio potere di conformazione degli assetti di collaborazione reciproca. Una sollecitazione, in tal senso, viene, ad esempio, dalla previsione di un ruolo in capo alle strutture regionali tanto nelle reti regionali di appartenenza quanto in quella nazionale [cfr. art. 1, c. 2, lett. b), d.lgs. n. 150/2015]. Tale elemento, totalmente inedito nell'organizzazione del mercato del lavoro, costituisce, insieme, premessa e opportunità di progressiva unificazione delle regole e delle modalità di funzionamento dei diversi sistemi reticolari.

Per contro, in difetto di un raccordo stretto tra Stato e Regioni, i rischi di conflitto appaiono maggiori che in passato. Si consideri che l'accREDITAMENTO nazionale rischia di spiazzare ogni persistente velleità regionale di perseguire autonome regolazioni territoriali del rapporto con i soggetti operanti a livello nazionale. Inoltre, i soggetti privati accreditati dalle Regioni potrebbero beneficiare, in forma crescente, di forme di coinvolgimento decise dall'ANPAL [art. 9, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 150/2015], secondo una prospettiva idonea a consentirne l'intervento,

per sola decisione statale, anche negli ambiti regionali. Tra l'altro, il richiamo generico ai privati accreditati ai sensi dell'art. 12 rinvia non solo a quelli aventi struttura nazionale o interregionale, ma anche a quelli operanti esclusivamente in una sola Regione, col rischio del loro irrazionale assoggettamento a due distinti poteri<sup>42</sup>.

Di fronte a siffatta impostazione normativa, la regolazione dei rapporti reciproci tra Stato e Regioni è rimessa, di fatto, alla loro libera iniziativa, in nome del rispetto reciproco e dell'auto-responsabilità, ma anche in attuazione di schemi flessibili capaci di superare l'impianto formale delle rispettive competenze. Il legislatore rinuncia a scolpire relazioni rigide o direzioni preimpostate dell'agire di ciascun soggetto. Preferisce che siano i rapporti convenzionali a tracciare la rotta, assegnando comunque la priorità ancora all'azione regionale, pur all'interno di un quadro complessivo che si vuole più uniforme a livello nazionale.

## **5. L'implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni tra competenza statale e coinvolgimento regionale**

Sembra un paradosso, alla luce del riparto costituzionale, associare i livelli essenziali delle prestazioni alla responsabilità delle Regioni. Eppure, la storia italiana insegna che l'impegno maggiore per la loro introduzione e realizzazione si deve proprio all'iniziativa regionale e allo sforzo gestionale delle Province.

Se l'espressione «livelli essenziali delle prestazioni» (d'ora in poi LEP) entra ufficialmente nell'ordinamento italiano solo nel 2001, passando dalla porta principale della riforma del Titolo V della Costituzione, la manifestazione primordiale di tale concetto nel campo dei servizi per l'occupazione è antecedente e vede subito protagonista, insieme allo Stato, il livello regionale. Risale, infatti, all'accordo tra Stato e Regioni/PA del 16 dicembre 1999 la prima codificazione degli standard minimi di funzionamento dei servizi per l'impiego, mentre è dell'anno successivo l'approvazione, sempre in Conferenza Stato e Regioni/PA, delle linee guida per la definizione e la realizzazione del Masterplan dei servizi per

---

<sup>42</sup> Ragionando con il criterio classico, previsto anche per il rilascio delle autorizzazioni all'erogazione dei servizi per il lavoro, laddove l'azione del privato sia limitata al solo territorio regionale, la competenza alla regolazione del rapporto con lo stesso dovrebbe spettare esclusivamente alla Regione. Dovrebbe appartenere, invece, al Ministero del lavoro, nel caso in cui lo spazio d'intervento del privato intercetti il territorio di più Regioni o di tutta la nazione.



l'impiego<sup>43</sup>. Da lì in poi, complici anche le spinte provenienti dalle istituzioni comunitarie<sup>44</sup>, saranno le singole Regioni a promuovere l'attuazione concreta delle linee guida nei rispettivi territori ed assumere il vincolo nei confronti dei cittadini al rispetto dei livelli di servizio ivi stabiliti. Non è un caso che i documenti regionali diventino da subito, non solo strumento di supporto alla programmazione e al monitoraggio degli interventi, ma anche leva fondamentale per l'enucleazione di indicatori di controllo del rapporto tra attività burocratiche e quelle di servizio e della qualità complessiva di queste ultime<sup>45</sup>.

Un'altra prova del contributo regionale allo sviluppo dei LEP è offerta dalle previsioni e codificazioni in materia di patti di servizio. Pur incoraggiato e supportato da talune previsioni statali proiettate, *latro sensu*, alla costruzione concordata di percorsi di uscita dallo stato di disoccupazione (cfr. d.lgs. n. 181/2000), lo strumento del patto ha una chiara origine regionale ed una storia che affonda le radici nelle esperienze innovative condotte a quel livello<sup>46</sup>. La sua ideazione s'incunea nella disciplina tipica dei rapporti amministrativi tra servizi pubblici e loro fruitori e trova legittimazione e sostegno nella classificazione di quest'ultima all'interno della competenza regionale in materia di tutela e sicurezza del lavoro<sup>47</sup>.

Su tale base, non può sorprendere che la prima attuazione dei patti sia stata curata al medesimo livello regionale cui è rimessa la competenza regolatoria sui rapporti amministrativi con i soggetti disoccupati. Che poi l'accordo sia ora diventato, per espressa previsione legislativa statale<sup>48</sup>, un livello essenziale della prestazione, nulla toglie al fatto che sullo stesso continuino a concentrarsi competenze plurime, costituite, per le Regioni, dall'abilitazione alla determinazione dei suoi contenuti, e per lo Stato, dal

---

<sup>43</sup> Cfr. accordo del 26 ottobre 2000.

<sup>44</sup> Cfr. il documento approvato il 20 dicembre 2000 dal Comitato di Sorveglianza del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 3, nel quale si auspica l'impegno delle Regioni per la specificazione degli indirizzi unitari in altrettanti Masterplan regionali anche al fine del raggiungimento di un'efficienza misurabile in effetti oggettivamente apprezzabili.

<sup>45</sup> L'impegno alla misurazione delle attività di servizio, con riguardo, ad esempio, al numero di azioni intraprese, ai target dei beneficiari ai tempi di erogazione delle singole azioni, compare per la prima volta nei Masterplan regionali, cui si deve la preparazione fondamentale di quella che diverrà, in seguito, la nuova cultura dei LEP.

<sup>46</sup> Cfr. ALAIMO, *op. cit.*, p. 99 ss.

<sup>47</sup> Cfr. GAROFALO M.G., *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, in *RGL*, I, 2002, p. 411; PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, in *ADL*, 2002, p. 80 ss; VOZA, *Il Governo Berlusconi e il diritto del lavoro: dal Libro bianco al disegno di legge delega*, in *RGL*, I, 2002, p. 465 ss..

<sup>48</sup> Cfr. l'art. 4, c. 33, lett. b), l. n. 92/2012, ora sostituito dall'art. 28, d.lgs. n. 150/2015.

vincolo all'esplicitazione dei LEP, associato all'onere di adeguato finanziamento della loro attuazione.

Ciò premesso, è fondamentale comprendere la posizione reciproca assegnata dal d.lgs. n. 150/2015 a Stato e Regioni rispetto al patto di servizio.

A grandi linee, sembra di poter dire che, mentre allo Stato è riservata la disciplina minima e la procedura della sua sottoscrizione, alle Regioni è rimessa la facoltà della sua integrazione e specificazione. Lo conferma, del resto, lo stesso d.lgs. n. 150, che nel prevedere all'art. 20, c. 2, i contenuti essenziali del patto, lascia intendere la facoltà del suo completamento a livello regionale.

Il coinvolgimento territoriale, concepito come concorrente in punto di regolazione dello strumento, è configurato invece come esclusivo sul piano gestionale, dove si registra la piena investitura dei centri per l'impiego sull'attuazione dei percorsi pattizi con i fruitori dei servizi. Tale risvolto segnala una criticità tanto importante quanto nascosta. Infatti, benché il finanziamento delle azioni da intraprendere e la garanzia di una dotazione minima di personale da utilizzare presso i centri faccia corpo con la competenza statale sui livelli minimi delle prestazioni, la mancata promozione dei patti di servizio o l'inadempimento a quanto in essi previsto è destinato a scaricarsi sui medesimi centri per l'impiego anche nel caso in cui l'omissione o l'inadempimento sia riconducibile a responsabilità non proprie<sup>49</sup>.

L'incastro indefinito e caotico tra compiti statali e quelli regionali trova nei patti di servizio un macroscopico punto di espressione, i cui possibili effetti negativi rischiano di ricadere esclusivamente su una parte, paradossale quella dimostratasi più impegnata nel loro sviluppo. Ragionando sul filo delle competenze esclusive dello Stato, i soggetti preposti a garantire le condizioni organizzative e finanziarie per l'attuazione e lo sviluppo dei patti dovrebbero essere il Ministero del lavoro e l'ANPAL. Invece, nel disegno del d.lgs. n. 150/2015 tale opzione sembra rimossa. Non solo perché al finanziamento dei LEP devono

---

<sup>49</sup> Il tema dell'inosservanza, da parte dei soggetti pubblici competenti, dei livelli essenziali delle prestazioni richiama la prospettiva, relativamente nuova (cfr. RUSCIANO, *op. cit.*, p. 26 ss.), dei diritti individuali dei soggetti disoccupati, che a sua volta sposta il discorso giuridico, in punto di interventi per l'occupazione, dal campo dell'organizzazione dei servizi economici all'area dei diritti e della loro esigibilità. L'enfasi assegnata dal d.lgs. n. 150/2015 ai livelli essenziali delle prestazioni rischia, dunque, di rivitalizzare e di stimolare specifiche attitudini difensive degli uffici pubblici, la cui preoccupazione potrebbe concentrarsi più sul rispetto formale dei singoli diritti individuali, che sulla costruzione di servizi adeguati a soddisfare in via sostanziale le esigenze occupazionali dei cittadini. Sulla distinzione tra diritti e principi in materia di diritto al lavoro e di politiche per l'occupazione cfr. RUSCIANO, *Il pensiero di Massimo D'Antona sul diritto al lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 216, 2014.

sorprendentemente pensare, insieme allo Stato, proprio le Regioni, ma anche perché al primo è formalmente assegnato un ruolo di supplenza nei confronti delle seconde, quando i centri per l'impiego non rispettino il termine di 60 giorni dalla data di registrazione per la convocazione del disoccupato (art. 20, c. 4, d.lgs. n. 150/2015).

Dunque, tra Stato e Regioni, tra ANPAL e centri per l'impiego regionali, non sono previsti meccanismi utili a garantire il concorso diretto dei primi nell'attuazione dei LEP. L'onere di offrire risposte e speranze ai soggetti disoccupati, in conformità ai LEP, ma anche la responsabilità di attivare la condizionalità nei confronti dei percettori delle misure di sostegno al reddito, sono lasciati agli uffici regionali, sui quali pesa, oltretutto, la possibile indisponibilità dei necessari mezzi informativi. Ad esempio, non è ancora espressamente prescritta l'accessibilità alle Regioni dei nominativi dei percettori delle diverse misure di sostegno al reddito, mentre è onere delle stesse procedere alla convocazione di quei soggetti, nel caso di loro inerzia, per la stipula del patto di servizio (cfr. art. 21, c. 2, d.lgs. n. 150/2015).

Il contributo diretto dello Stato è concepito prioritariamente in termini finanziari, sebbene nei limiti delle risorse disponibili presso il Fondo per le politiche attive destinate allo scopo (cfr. art. 33, d.lgs. n. 150/2015). Allo Stato compete anche la predisposizione delle condizioni e delle modalità di funzionamento del sistema, tra cui è compresa la definizione dei profili regolatori dei LEP.

Così, mentre al legislatore è riservata l'elencazione delle funzioni irrinunciabili dei nuovi centri per l'impiego regionali, all'ANPAL è assegnato il compito di strutturare nuovi strumenti operativi di rango nazionale, utili all'uniformazione delle condotte regionali. Tra questi, la realizzazione di un sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (art. 13, d.lgs. n. 150/2015), la definizione degli standard dei servizi per l'impiego e delle metodologie di profilazione degli utenti [art. 9, c. 1, lett. b) ed e), d.lgs. n. 150/2015], l'approvazione dei costi standard delle prestazioni richieste ai soggetti accreditati dalle Regioni (art. 18, c. 2, d.lgs. n. 150/2015), la definizione, previa approvazione del Ministro del lavoro, delle modalità operative e dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione (art. 23, c. 7, d.lgs. n. 150/2015), il monitoraggio e la valutazione comparativa dei soggetti erogatori del servizio di assistenza intensiva acquistabile con il medesimo assegno (art. 23, c. 8, d.lgs. n. 150/2015).

Sul piano gestionale, la presenza statale è circoscritta alla conduzione di programmi sperimentali di politica attiva e di programmi di reimpiego e ricollocazione riferiti al personale di aziende in crisi [art. 9, c.

1, lett. p.), d.lgs. n. 150/2015]<sup>50</sup>. Per il resto, l'azione centrale rimane confinata al descritto potere sostitutivo, per il quale, in definitiva, la collaborazione con le Regioni sembra assomigliare a quella tra paziente e Pronto soccorso, con lo Stato chiamato a intervenire solo in caso di difficoltà o incapacità dimostrata dalle seconde. Con tale immagine, il programma di rilancio e di riprogettazione dei servizi per il lavoro, *in primis* attraverso l'attuazione delle prestazioni essenziali, rischia di stressare oltre misura il ruolo delle Regioni, facendo emergere insospettabili interessi competitivi tra i due livelli proprio nella fase di maggior bisogno del reciproco sforzo cooperativo.

## **6. Il posizionamento delle Regioni nell'attivazione della riforma**

Quasi per contrappeso, la fase innescatasi con l'approvazione del d.lgs. n. 150/2015 esprime la dinamicità dell'impianto ivi previsto, che non irrigidisce il rapporto tra i livelli istituzionali dentro uno schema inflessibile e totalmente predefinito, ma ammette la possibilità di assetti variabili e geometrie diversamente articolate.

L'elemento di unificazione nazionale, tracciato già prima del decreto anzidetto, è costituito dalla previsione per la quale lo Stato, le Regioni e le Province autonome «definiscono, con accordo in Conferenza unificata, un piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego ai fini dell'erogazione delle politiche attive» (art. 15, d.l. n. 78/2015, conv. in l. n. 125/2015). Ad esso è rimessa la definizione degli obiettivi di sistema da perseguire, il cui scopo finale, costituito dalla garanzia dei LEP, presuppone l'avanzamento omogeneo dei servizi all'impiego in tutte le aree del Paese. In tale ottica, si prevede e si giustifica l'ulteriore previsione di uno sforzo finanziario congiunto tra Stato e Regioni, coadiuvato, però, anche dai cofinanziamenti del Fondo Sociale Europeo.

L'impostazione attuale del nuovo percorso poggia, dunque, sul doppio pilastro raffigurato, per un verso, dal suo assetto semirigido e non totalmente definito dalla legge e, per l'altro, dalla forte base cooperativa tra Stato e Regioni<sup>51</sup>. Proprio quest'ultima deve la sua linfa all'accordo

---

<sup>50</sup> Va segnalata, sul punto, l'applicabilità dei programmi statali di reimpiego, oltre che al territorio di più Regioni, anche a quello di singole Regioni, quando siano interessate aziende con unità produttive ubicate in diverse province. Tale possibilità apre una breccia schizofrenica e potenzialmente eversiva nel rapporto tra ANPAL e Regioni, poiché rende possibili, insieme, tanto la totale emarginazione del ruolo regionale, quanto, all'opposto, l'attivazione di rapporti stretti con i centri per l'impiego. In questo secondo caso, nulla è chiarito sulle modalità della relazione, alla cui disciplina potrebbe provvedere, in alternativa alla legge, l'intesa tra Stato e Regioni ovvero la convenzione bilaterale.

<sup>51</sup> È questa la traduzione del principio di leale collaborazione (art. 120, c. 2, Cost.), indicato più volte dalla Corte costituzionale (cfr., per tutte, Corte cost. 25 settembre 2003, n. 303;

metodologico del 30 luglio 2015, sancito dalla Conferenza Unificata ben prima dell'approvazione del d.lgs. n. 150/2015<sup>52</sup>. È in tale accordo che trovano anticipazione i contenuti essenziali di quest'ultimo decreto. Nello stesso è pure presente l'impegno di Governo e Regioni a garantire congiuntamente la continuità di funzionamento dei centri per l'impiego, considerati «l'infrastruttura pubblica indispensabile per lo sviluppo delle politiche attive», a reperire le risorse per i costi del personale a tempo indeterminato, nella proporzione di 2/3 a carico del Governo e 1/3 a carico delle Regioni, a definire congiuntamente un piano generale di raccordo delle azioni di politiche attive per il lavoro contenute nei rispettivi programmi operativi inerente la programmazione comunitaria 2014/2020.

Se la cooperazione tra Stato e Regioni presuppone e sconta l'intesa tra le Regioni, secondo uno schema consolidato<sup>53</sup>, l'evoluzione più recente segna il passaggio ad un modello rigenerato e innovativo, costituito dall'affiancamento al rapporto bilaterale classico tra lo Stato e l'insieme delle Regioni di nuovi rapporti bilaterali, scanditi da specifiche convenzioni, tra lo Stato e le singole Regioni. È qui, come si diceva, che si realizza l'apertura del sistema a percorsi variabili e flessibili.

Nella prima attuazione del d.lgs. n. 150/2015, il sistema delle convenzioni sta assumendo grande enfasi, tanto da assurgere al rango di

---

28 gennaio 2005, n. 50; 8 giugno 2005, n. 219), quale metodo indispensabile a governare ambiti connotati da forte concorrenza di competenze statali e regionali. Esso costituisce, per la Corte, un elemento immanente a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: «la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti» (Corte cost. 23 gennaio 2006, n. 31). Su tali concetti, cfr. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino 2002, p. 135 ss.; TROISI, *op. cit.*, 671 ss.; CARPANI, *La collaborazione strutturata e linee evolutive dei raccordi "verticali" e "orizzontali"*, 2009, in *federalismi.it*; BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *RE*, 2011, 1246 ss.

<sup>52</sup> Tra i presupposti dell'accordo è citata anche la riforma costituzionale *in itinere*, di cui si vorrebbe ottenere un condizionamento mediante la previsione di un vincolo ad un assetto di governo più partecipato e comunque rispettoso delle prerogative regionali in materia di formazione professionale e di politiche per lo sviluppo.

<sup>53</sup> La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome è la sede ufficiale della interlocuzione istituzionale interregionale. Presso la stessa sono predisposti i documenti utili a sviluppare l'interlocuzione istituzionale con il Governo, il Parlamento e con l'Unione europea. La Corte costituzionale riconosce nella Conferenza «Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione (...). Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse» (Corte cost. 23 gennaio 2006, n. 31). Sul ruolo e il funzionamento della Conferenza cfr. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna 2006.

porta d'ingresso delle Regioni nel nuovo assetto riformato. Appare invece poco influente il fatto che il suo regime giuridico sia sospeso tra una pluralità di fonti e l'incerta definizione del suo ambito di azione.

Di rapporti collaborativi e di leale collaborazione parla, per la prima volta, il menzionato accordo del 30 luglio 2015, ove la convenzione tra il Ministero del lavoro e ciascuna Regione è indicata quale strumento idoneo all'«obiettivo di individuare linee di collaborazione che consentano di valorizzare le buone pratiche realizzate nei contesti regionali». Una diversa idea di convenzione era stata promossa dal Governo, qualche giorno prima, all'interno dell'art. 15, d.l. n. 78/2015, ove la stessa è concepita quale strumento di attuazione di un piano concertato di rafforzamento dei servizi per l'impiego e veicolo per la pratica di meccanismi coordinati di gestione amministrativa allo scopo di garantire i LEP.

A settembre 2015, tuttavia, una terza previsione compare all'art. 11 del d.lgs. n. 150/2015. In essa si stabilisce che tra Ministero del lavoro e singola Regione è sottoscritta una convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi e delle politiche attive nel territorio della regione o provincia autonoma, nel rispetto di principi specifici. Tra essi è annoverata l'attribuzione agli enti regionali delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di politiche attive, la necessaria organizzazione di tali funzioni mediante uffici territoriali denominati centri per l'impiego, l'obbligo di erogazione dei servizi a tutti i residenti nel territorio italiano e l'attribuzione alle Regioni e alle Province autonome delle attività, indicate all'art. 18 del d.lgs. n. 150/2015, costituenti servizi e misure di politica attiva del lavoro.

Sebbene nelle diverse previsioni il tracciato e gli scopi della convenzione appaiano sovrapponibili, il richiamo all'una o all'altra fonte normativa non è indifferente agli effetti del percorso da intraprendere. In particolare, mentre l'intesa ai sensi dell'art. 15, d.l. n. 78/2015 sconta logicamente la preventiva approvazione del piano di rafforzamento, a sua volta oggetto di intesa tra Stato e Regioni, quella prevista all'art. 11, d.lgs. n. 150/2015 ne prescinde. Il vantaggio, in quest'ultimo caso, consiste in un teorico maggiore spazio di contrattazione lasciato alla singola Regione, in cambio, però, di una minore autonomia organizzativa, stante la sottoposizione al vincolo dei principi dettati dalla legge statale.

La scelta dell'uno o dell'altro percorso è, dunque, tutt'altro che indifferente sul piano istituzionale, tenuto conto dei diversi piani di riferimento ad essi sottotesi. Invece, per una sorta di osmosi tra i tracciati, i primi accordi già firmati finiscono per attingere le proprie premesse da tutti i riferimenti normativi ad essi dedicati, a prescindere dalla loro reciproca coerenza e compatibilità. Il risultato paradossale è che la premessa logica di ogni forma di convenzione, costituita dalla preventiva intesa sui livelli

essenziali (e i relativi finanziamenti) delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 150/2015, rimane del tutto ignorata e, con essa, l'esigenza di legare la definizione dei rapporti reciproci ad un chiaro percorso di rafforzamento del sistema dei servizi pubblici all'impiego.

In assenza, in definitiva, di una precisa cornice finalistica e di qualsiasi attestazione delle condizioni di partenza della collaborazione reciproca, è spontaneo chiedersi a cosa servano le intese attivate a partire da dicembre 2015. La risposta va utilmente ricercata nella fase di transizione in atto, con un assetto costituzionale in via di radicale trasformazione e l'esigenza di costruire un quadro organizzativo diverso rispetto al passato, orientato a garantire, in nome dei LEP, un'infrastruttura dei servizi pubblici per l'impiego più omogenea e a costruire una politica del lavoro di rango nazionale. Scopo vero delle convenzioni, per quanto sapientemente non enfatizzato, è dunque quello di favorire il passaggio condiviso ad un governo del mercato del lavoro più accentrato ed uniforme. A tale obiettivo è ispirata la ricordata assegnazione normativa alle Regioni e alle Province autonome dell'onere di costituire propri uffici territoriali, denominati centri per l'impiego, destinatari di attività esclusive e rappresentativi di un modello organizzativo più accentrato<sup>54</sup>.

L'indirizzo alla centralizzazione non esclude, invero, specifiche varianti a livello regionale più o meno protese alla condivisione di compiti con lo Stato. Se appare ormai preclusa ogni possibile nuova investitura degli enti intermedi (province e città metropolitane), fatta salva la fase di transizione prevista dall'accordo Stato e Regioni del 30 luglio 2015<sup>55</sup>, vi è

---

<sup>54</sup> L'art. 18, c. 3, d.lgs. n. 150/2015 riserva ai centri per l'impiego regionali la stipulazione del patto di servizio personalizzato, disciplinato all'art. 20 del medesimo decreto, ed il rilascio dell'assegno di ricollocazione, ai sensi dell'art. 23, c. 2. Benché non sia preclusa la facoltà delle Regioni di svolgere le proprie competenze mediante il coinvolgimento dei soggetti accreditati, la stessa incontra ora il limite delle due attività anzidette. Ciò significa che nel nuovo modello non sarà più possibile la convivenza tra modelli regionali differenziati: più competitivi, come nel caso della Lombardia, o più cooperativi, come nel caso della maggioranza delle Regioni. Sulla distinzione tra i modelli di gestione del rapporto tra pubblico e privato cfr. ALAIMO, *op. cit.*, 160 ss.

<sup>55</sup> La l. 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge di stabilità 2015), prevede all'art. 1, c. 427, che, nelle more della conclusione delle procedure di mobilità di cui ai cc. da 421 a 428, il personale rimane in servizio presso le città metropolitane e le province con possibilità di avvalimento da parte delle Regioni e degli enti locali attraverso apposite convenzioni che tengano conto del riordino delle funzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore. Nell'attuale fase transitoria, la convenzione proposta alle Regioni dal Ministero del lavoro prevede la possibilità di mantenere la gestione dei centri per l'impiego in capo alle città metropolitane e agli enti di area vasta. In tale senso si sono già orientate le Regioni Lombardia (cfr. d.g.r. 30 novembre 2015, n. 4440), Lazio (cfr. d.g.r. 14 dicembre 2015, n.

invece lo spazio per variazioni sostanziali al modello di gestione esclusivamente regionale. Nella nuova prospettiva dei servizi garantiti a livello nazionale<sup>56</sup> non sono affatto preclusi accordi volti all'assegnazione diretta allo Stato, attraverso l'ANPAL, dell'esercizio, in tutto o in parte, delle funzioni gestionali<sup>57</sup>. Ove ciò accadesse, si aprirebbe uno scenario concreto di superamento per via convenzionale dell'assetto di competenze tracciato dall'attuale testo costituzionale. Si affaccerebbe, altresì, un quadro organizzativo nel quale, diversamente dal modello tipico tracciato dallo stesso d.lgs. n. 150/2015, la funzione gestionale dei servizi per il lavoro potrebbe subire una ripartizione tra le Regioni e lo Stato a seconda delle specifiche scelte compiute nei diversi territori.

Nella fase attuale, ad ogni buon conto, la firma delle convenzioni sembra rispondere ad esigenze finanziarie, prima ancora che organizzative. La funzione ad esse riservata dall'art. 15 del d.l. n. 78/2015 include, infatti, la regolazione e l'assegnazione delle risorse appositamente stanziati<sup>58</sup>, senza le quali il passaggio della competenza gestionale dei servizi per il lavoro dalle Province alle Regioni sarebbe in molti casi impraticabile. Benché, dunque, le convenzioni siano concepite da quella norma come allegato del programma di rafforzamento, la loro reale funzione appare nuova e diversa. Essa assomiglia più a quella di veicolo d'integrazione delle risorse nazionali e regionali, che a quella di

---

739) e Veneto (d.g.r. 29 novembre 2015, n. 1673), che potrebbero essere presto imitate dalla Liguria e dalla Puglia. Le altre Regioni, pur non escludendo analoghe investiture dei medesimi enti locali, si stanno indirizzando alla gestione diretta dei compiti, in taluni casi anche mediante proprie agenzie regionali (è il caso di Emilia Romagna, Piemonte, Basilicata, Sardegna e, in prospettiva, anche la Toscana). In tale cornice, talune Regioni prevedono il ricorso, o si riservano di ricorrere (v., ad esempio, Toscana, Emilia Romagna, Molise e Campania), all'avvalimento del personale provinciale.

<sup>56</sup> È ora previsto che il disoccupato non percettore di sostegno al reddito possa rivolgersi indifferentemente a qualsiasi centro per l'impiego del territorio nazionale, non più solo a quello del domicilio [cfr. art. 11, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 150/2015 e circ. Min. lav. 23 dicembre 2015].

<sup>57</sup> Si può citare, a comprova, quanto compare nella convenzione firmata dalla Regione Emilia Romagna, ove si prevede, all'art. 4, c. 2, che le parti convengono di non affidare all'ANPAL alcuna funzione ai sensi dell'articolo 11, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 150/2015.

<sup>58</sup> L'art. 15, c. 3, d.l. n. 78/2015, conv. con mod. in l. n. 125/2015, stabilisce che «Nell'ambito delle convenzioni di cui al comma 2 stipulate con le Regioni a statuto ordinario, le parti possono prevedere la possibilità di partecipazione del Ministero agli oneri di funzionamento dei servizi per l'impiego per gli anni 2015 e 2016, nei limiti di 90 milioni di euro annui, ed in misura proporzionale al numero di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato direttamente impiegati in compiti di erogazione di servizi per l'impiego». L'art. 33, d.lgs. n. 150/2015, dispone l'incremento delle risorse anzidette, destinate a garantire i livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro, mediante rifinanziamento del fondo di rotazione di cui all'art. 9, d.l. n. 148/1993, conv. con modif. in l. n. 236/1993, nel limite di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016.



strumento di concertazione delle misure attuative, territorio per territorio, degli interventi necessari a conseguire gli obiettivi strategici delineati nel piano di rafforzamento<sup>59</sup>.

## **7. La condizione particolare delle Regioni/Province a statuto autonomo**

La singolare impostazione conferita, in questa fase, alle convenzioni spiega la posizione defilata mantenuta sino ad oggi dalle Regioni e Province a Statuto speciale. Poiché le stesse sono escluse dai finanziamenti menzionati, appare loro poco chiara l'utilità di un convenzionamento con lo Stato. Tra l'altro, il modello di convenzione stabilito da quest'ultimo si limita a ripercorrere il riparto di compiti e funzioni già previsto dalla legge, mentre alcun cenno è compiuto agli indirizzi congiunti della politica del lavoro e alle misure volte al rafforzamento dei servizi.

Del pari, alcun cenno è rivolto alle complesse implicazioni organizzative derivanti dalla previsione secondo cui i servizi e le misure di politica attiva del lavoro devono essere rivolti da parte delle Regioni a tutti i residenti sul territorio italiano [art. 11, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 150/2015], non più solo ai propri residenti. Eppure, una siffatta previsione dovrebbe esigere un'immediata uniformazione degli approcci regionali alla gestione dei servizi. Per non dire dell'esigenza indifferibile di realizzare in forma collaborativa quel sistema informativo "unitario" delle politiche del lavoro, senza il quale è impensabile garantire al cittadino servizi spendibili su tutto il territorio nazionale<sup>60</sup>.

Proprio la difficoltà di far avverare le condizioni necessarie alla costruzione di un sistema di servizi di rango davvero nazionale spiega, con buona approssimazione, il motivo della mancata inclusione dei profili anzidetti nell'attuale modello di convenzione. Ma ciò depone, paradossalmente, a sostegno della resistenza di Regioni e Province a Statuto speciale a stipulare convenzioni prive di contenuti realmente innovativi. In una fase storica in cui sin dal 2012, anno di introduzione dei

---

<sup>59</sup> Va segnalata la posizione particolare della Regione Lombardia. Per essa, la convenzione costituisce uno strumento di necessario adeguamento al nuovo assetto organizzativo richiesto dal d.lgs. n. 150/2015, per il quale l'attuale modello competitivo deve cedere il passo ad altro sistema imperniato sulla centralità dei centri per l'impiego e dell'attività pubblica ad essi riservata.

<sup>60</sup> L'art. 9, c. 1, lett. g), d.lgs. n. 150/2015 assegna all'ANPAL la competenza allo sviluppo e alla gestione integrata del sistema informativo unitario. Peraltro, il richiamo normativo al sistema "unitario" e alla gestione "integrata" promette la realizzazione, da un lato, di un programma di unificazione dei sistemi regionali già esistenti, cui le Regioni hanno dedicato negli ultimi quindici anni copiosi investimenti, dall'altro, di un modello gestionale necessariamente partecipato dall'ANPAL e dalle Regioni.

LEP<sup>61</sup>, la loro attuazione è stata interamente delegata alle Regioni, la transizione ad un assetto istituzionale connotato da una più significativa partecipazione statale rischia di non produrre un miglioramento significativo del sistema dei servizi per il lavoro. Poiché il rischio è anzi quello opposto, di una progressiva deresponsabilizzazione delle Regioni, unita alla possibile decrescita del governo pubblico del mercato del lavoro, acquista particolare valore la clausola di salvaguardia introdotta a tutela delle loro competenze statutarie o delegate<sup>62</sup>.

Si vuol dire che non è accettabile per le Regioni più sviluppate un arretramento dei loro sistemi senza la certezza della loro sostituzione con una migliore infrastruttura nazionale. Non è un caso che a livello regionale si faccia già ora richiamo, in previsione della nuova riforma costituzionale del Titolo V, che dovrebbe statalizzare le politiche attive del lavoro, al meccanismo dell'art. 116 Cost, ai sensi del quale è resa possibile la delega di funzioni alle Regioni. Quelle che già la detengono, come le Province autonome di Trento e Bolzano, non mancheranno di rivendicarne l'esercizio, se fosse necessario.

Il caso delle Province autonome di Trento e Bolzano merita, invero, di essere affrontato più in dettaglio<sup>63</sup>. Esso richiama l'attenzione sulla specifica posizione delle Regioni a statuto speciale rispetto al progetto di progressiva unificazione dei mercati regionali del lavoro ed allerta sulla necessità di percorsi differenziati nel tragitto di avvicinamento agli obiettivi della nuova legge.

Nel dettaglio, le due Province detengono sin dal 1995 una specifica delega di funzioni in materia di servizi per l'impiego, la cui attivazione ha agito da apripista rispetto all'analogo risultato poi ottenuto dalle altre Regioni per effetto del d.lgs. n. 469/1997. Se è vero che la riforma costituzionale del 2001 ha svuotato la rilevanza delle deleghe alle Regioni e allontanato ogni esigenza di approfondimento circa la loro natura, con

---

<sup>61</sup> L'art. 4, c. 33, della l. n. 92/2012 (c.d. legge Fornero) ha introdotto i LEP semplicemente cambiando la rubrica dell'art. 3, d.lgs. n. 181/2000. Anche per PASCUCCI (*Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella l. n. 92/2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *RDSS*, 2012, p. 461 ss.) «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego finiscono per corrispondere nella sostanza con la cornice di quei principi fondamentali che l'art. 3, d.lgs. n. 181/2000 stabilisce per l'esercizio della potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di servizi per l'impiego e politiche attive».

<sup>62</sup> Cfr. art. 1, c. 5, d.lgs. n. 150/2015, in base al quale «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano esercitano nelle materie disciplinate dal decreto le competenze ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi statuti, delle relative norme di attuazione e delle norme speciali recanti deleghe di funzioni».

<sup>63</sup> Per una ricostruzione analitica delle competenze e delle esperienze provinciali, cfr. VERGARI, *Mercati e diritto del lavoro nelle province autonome di Trento e Bolzano*, Cedam, Padova, 2004.

l'approssimarsi del nuovo modello questo tema riemerge in misura proporzionale alla crescita dei nuovi compiti statali, che rischiano di collidere con gli impianti autonomisti faticosamente creati nelle due province.

Va ricordato, allora, che la delega statale è stata ad esse conferita con norma di attuazione dello Statuto di autonomia, anziché con legge ordinaria, e che l'obiettivo perseguito era quello di consentire, in un tempo ancora dominato dagli uffici statali di collocamento, la realizzazione di un organico sistema di servizi per l'impiego. A ciò le Province si erano candidate in forza della propria consolidata esperienza in materia di politiche attive del lavoro e di servizi ai soggetti disoccupati.

I connotati di tale percorso normativo consentono di attestare la classificazione della delega tra quelle devolutive<sup>64</sup>, per le quali i poteri statali d'intervento coincidono con quelli di mero indirizzo<sup>65</sup>, mentre l'esercizio delle funzioni rimane stabilmente incardinato sui due enti autonomi.

Orbene, di fronte alle legittime ambizioni statali di realizzare un governo nazionale dei servizi e delle politiche del lavoro, le ragioni di chi ha concorso più di altri, con responsabilità proprie, a realizzare un sistema pubblico moderno e un apparato di politiche attive e di prestazioni ben superiori a quelle indicate oggi come essenziali, reclamano un chiarimento preliminare sul percorso da intraprendere. Il punto centrale da cui muovere è che l'ambito di organizzazione autonoma delle funzioni provinciali, anche per gli aspetti concernenti l'attuazione dei LEP, rimane intangibile all'azione unilaterale dello Stato. Ogni intervento di quest'ultimo, potenzialmente lesivo dei compiti assegnati alle Province autonome, richiede, necessariamente, l'intesa preventiva con le stesse. Infatti, la clausola di salvaguardia per esse prevista agisce come riserva di legge provinciale sugli aspetti oggetto di delega, superabile unicamente per via convenzionale.

Scontato, allora, il comune impegno con lo Stato all'enucleazione congiunta degli indirizzi politici, come previsto all'art. 1, c. 1, d.lgs. n.

---

<sup>64</sup> A tale conclusione si era giunti nell'ambito di altro studio di approfondimento delle competenze autonomiste delle Province autonome (cfr., ancora, VERGARI, *op. cit.*, p. 86 ss.). Erano richiamate in tale sede le tre categorie elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost. 19 maggio 1988, n. 559), riconducibili, rispettivamente, alla delega libera, a quella parziale e a quella devolutiva. In proposito, la destinazione della delega conferita alle due Province, rispettivamente, all'accrescimento di competenza del soggetto delegato attraverso una correlativa diminuzione di quella del soggetto delegante e all'integrazione delle competenze proprie del primo al fine del loro completamento, confermano, ancora oggi, l'aderenza ai criteri suggeriti dalla Corte e il fondamento del carattere devolutivo della delega stessa.

<sup>65</sup> Cfr., ancora, Corte cost. n. 559/1988.

150/2015, lo spazio ulteriore di collaborazione potrebbe riguardare gli aspetti più direttamente funzionali alla costruzione di una cornice nazionale. Tra essi, è possibile annoverare, *in primis*, le regole per l'accreditamento dei servizi per il lavoro, posta la concorrenza della nuova funzione statale rivolta alle agenzie per il lavoro operanti su tutto il territorio nazionale (art. 12, c. 2, d.lgs. n. 150/2015); poi, la metodologia dei costi *standard* dei servizi pubblici per il lavoro, stante l'attribuzione anche all'ANPAL di uno specifico compito al riguardo (art. 18, c. 2, d.lgs. n. 150/2015); infine, l'uniformazione della gestione del monitoraggio e della valutazione delle politiche attive del lavoro<sup>66</sup>.

Il tema delle convenzioni sollecita, sotto altro versante, una nuova puntualizzazione degli aspetti finanziari della riforma e dell'utilità, a tale riguardo, dell'accordo già sottoscritto dalla maggioranza delle Regioni<sup>67</sup>. Come già evidenziato, l'obiettivo vero delle convenzioni proposte dal Ministero del lavoro è di consentire alle Regioni ordinarie di poter acquisire le risorse statali per il funzionamento dei servizi per l'impiego negli anni 2015 e 2016. In tale prospettiva, nessuna facilitazione è invece riservata agli enti a statuto speciale<sup>68</sup>. Ciò significa che i buoni risultati comunque richiesti dipenderanno interamente dalla loro autonoma capacità di spesa, oltre che gestionale.

Per questa parte, dunque, la posizione degli enti ad autonomia speciale è coincidente. Per essi, il terreno di confronto istituzionale attiene esclusivamente alla distribuzione dei compiti con lo Stato e, qualora d'interesse, anche all'individuazione della modalità di gestione dei

---

<sup>66</sup> Su quest'ultimo terreno, le nuove competenze ministeriali di valutazione, inerenti il rispetto dei LEP, la qualità della gestione delle politiche attive e dei servizi nonché i risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati (art. 3, c. 1, e art. 16, c. 1, d.lgs. n. 150/2015), rischiano di sovrapporre l'azione statale a compiti già esercitati, per specifica prerogativa autonomistica, dalle due Province. Tra essi è compresa anche la gestione dei ricorsi contro gli atti dei centri per l'impiego, ivi compresi quelli sanzionatori rivolti ai soggetti percettori di sostegno al reddito dimostratisi non collaborativi. Escluso ogni loro automatico assorbimento nella nuova competenza decisoria assegnata all'ANPAL, ai sensi dell'art. 21, c. 12, d.lgs. n. 150/2015, si deve ritenere che anche il potere statale di valutazione delle *performances* realizzate nei due territori provinciali richieda il preventivo coinvolgimento e la collaborazione attiva, anche per gli aspetti metodologici, delle amministrazioni provinciali.

<sup>67</sup> Le prime a sottoscrivere la convenzione sono state le Regioni Emilia Romagna (26 ottobre 2015), Toscana (5 novembre 2015), Molise (23 novembre 2015), Lombardia (2 dicembre 2015), Piemonte (10 dicembre 2015), Umbria (10 dicembre 2015), Veneto (11 dicembre 2015) e Lazio (17 dicembre 2015).

<sup>68</sup> Tale esclusione è implicitamente prevista, come già ricordato, all'art. 15, comma 3, del d.l. n. 78/2015, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 125/2015. Sebbene il concetto di convenzione introdotto anche all'art. 11 del d.lgs. n. 150/2015 non citi espressamente alcuna funzione di finanziamento, nulla esclude che in futuro possano essere associati a tale strumento, a favore delle Regioni a statuto ordinario, ulteriori finanziamenti.

servizi per l'impiego, se tramite uffici, organi e personale solo regionale ovvero mediante la collaborazione, anche per loro, degli enti di area vasta e delle città metropolitane.

L'assenza di oneri finanziari per il bilancio centrale allenta, di fatto, ogni potere di condizionamento da parte ministeriale. Vi è quindi la possibilità, per tali enti, di concentrarsi sulla questione centrale da affrontare, costituita dalla determinazione del grado di autonomia da conservare nei rapporti con gli organi ministeriali. Se è vero che la minore presenza statale rende più gravosi gli ambiti del loro intervento, appare naturale che siano loro conservate opportunità d'azione proporzionali. Si allude, ad esempio, alla possibile gestione, per conto del Ministero del lavoro, della funzione di controllo del rispetto dei LEP e di monitoraggio delle politiche occupazionali, all'esclusione di qualsiasi compito o funzione di gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle politiche attive in capo all'ANPAL o, ancora, alla previsione del necessario previo consenso della Regione all'intervento sul proprio territorio dei soggetti accreditati a livello nazionale, ai sensi dell'art. 12, c. 3, d.lgs. n. 150/2015. Insomma, per l'implementazione dei nuovi obiettivi nazionali non sono necessarie impostazioni standardizzate e rapporti bilaterali indifferenziati.

Le difformità statutarie ancora persistenti tra le Regioni non rappresentano uno sterile privilegio di talune rispetto alle altre, ma sono il segno del maggior sforzo imposto alle prime nel perseguimento degli obiettivi comuni. Ad esse è richiesto di procedere solo con le proprie forze e sotto la propria responsabilità e ciò giustifica il necessario riconoscimento di un margine di autodeterminazione superiore. Per contro, appare ormai chiaro come la bontà di tale schema si regga esclusivamente sulla capacità di tali enti di generare maggiore qualità e capillarità delle risposte ai cittadini. La conservazione della loro autonomia mantiene dunque valore se intesa quale onere alla maggiore efficienza e, come tale, può rappresentare un presupposto ancora utile per una sana competizione interregionale verso la crescita dei servizi per il lavoro.

## **8. Quali prospettive di convivenza virtuosa?**

Ogni considerazione sulla capacità di tenuta del nuovo disegno ordinamentale richiede una doverosa attenzione alle premesse che hanno accompagnato la nuova scelta del legislatore. Com'è intuibile, nulla nasce a caso. Nessun modello organizzativo ha concrete possibilità di tenuta e sviluppo, se le ragioni della sua promozione ed introduzione non sono solide e idonee a sostenerlo. Così, anche il nuovo impianto introdotto dal decreto non può definirsi rivoluzionario e dirompente. Esso non realizza

una netta cesura con il recente passato, ma, all'opposto, ne valorizza gli aspetti migliori.

Sono due, in proposito, le esperienze innovative degli ultimi anni, cui si può ricondurre una vera portata riformatrice nella gestione delle politiche del mercato del lavoro. Si tratta, rispettivamente, dell'attuazione degli ammortizzatori sociali in deroga e della sperimentazione del programma italiano della Garanzia Giovani<sup>69</sup>.

Nel primo caso, l'avvio di una fase storica difficilissima per il Paese, in corrispondenza della Grande Crisi, aveva generato un approccio metodologico nell'azione di contrasto connotato dalla cooperazione paritaria dello Stato e delle Regioni<sup>70</sup>. La forte partecipazione delle seconde su temi appartenuti storicamente al solo governo centrale aveva dimostrato la possibilità di proficue collaborazioni anche in presenza di compiti costituzionali distinti e divisi. Nel rapporto con i cittadini, l'investitura regionale aveva permesso l'introduzione di un unico riferimento territoriale, competente tanto per gli interventi di sostegno del reddito quanto per quelli di accompagnamento al lavoro. La medesima scelta aveva preconstituito anche la condizione per l'attuazione operativa del principio di condizionalità nelle misure di politica passiva, stante l'assegnazione alle Regioni del compito di legare le integrazioni salariali alla partecipazione del lavoratore alle iniziative a utili alla sua occupabilità<sup>71</sup>.

Sul piano organizzativo, la stagione degli ammortizzatori sociali in deroga era stata anche l'occasione per sperimentare il doppio livello delle intese tra Stato e Regioni, costituito da un primo accordo plenario in sede

---

<sup>69</sup> Cfr. VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della "garanzia per i giovani"*, in *DLRI*, 2014, p. 185 ss.

<sup>70</sup> Il decentramento della funzione di regolazione degli strumenti in deroga, a misura delle esigenze e delle opportunità esistenti a livello locale, sarà forse ricordato come la novità più importante dal 2009 nella materia degli ammortizzatori sociali. Complici anche le specifiche esigenze finanziarie del momento e l'opportunità di soddisfarle mediante l'integrazione tra le scarse risorse statali e quelle europee assegnate alle Regioni, la stagione degli ammortizzatori in deroga ha inaugurato un metodo di governo del mercato del lavoro congiunto e innovativo, in quanto imperniato sulla redistribuzione delle competenze istituzionali per via convenzionale. Su tali aspetti, sia concesso il rinvio a VERGARI, *Crisi e ammortizzatori sociali nella prospettiva regionale*, in NOGLER, CORAZZA (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro*. Liber amicorum Marcello Pedrazzoli, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 612 s.

<sup>71</sup> Sul principio di condizionalità cfr. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *DLRI*, 2012, p. 605 ss.; ALAIMO, *Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il Nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 648 s. e da ultimo GAROFALO D., *Le politiche del lavoro*, in Carinci F., Persiani M. (a cura di), *Jobs act: un primo bilancio*, Atti dell'XI edizione dei Seminari di Bertinoro - Bologna, *Dialoghi di diritto del lavoro tra cielo e mare*, XI edizione, 22-23 ottobre 2015 (in corso di pubblicazione).

di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e da successive convenzioni bilaterali. Attraverso queste ultime, era stato possibile piegare la logica rigida del riparto costituzionale delle competenze a quella, più flessibile, della distribuzione fondata sul consenso reciproco e sulla ricerca delle migliori utilità per il cittadino<sup>72</sup>.

Di lì a poco, quella stessa logica contaminerà la successiva esperienza delle politiche per l'occupazione dei giovani, conducendo all'inaugurazione e alla conduzione di un programma europeo rivelatosi sin qui fondamentale per la strutturazione del lavoro comune nel campo delle politiche del lavoro e dei servizi per l'occupazione. Grazie alla Garanzia Giovani il Paese intero ha imparato ad allinearsi su misure d'intervento costruite congiuntamente tra Stato e Regioni ed applicate da queste ultime in forma comune. Lungo questa direttrice, lo strumento delle convenzioni bilaterali si è reso funzionale alla duplice esigenza, da un lato, di garantire standard di azione uniformi, dall'altro, di consentire ai singoli territori regionali declinazioni specifiche delle proprie politiche in funzione delle caratteristiche dei diversi mercati del lavoro.

C'è da chiedersi, oggi, quanto di queste proficue esperienze si sia riversato nel sistema delineato dal d.lgs. n. 150/2015. Se la costruzione per via convenzionale della nuova impalcatura organizzativa rispetti l'obiettivo storicamente perseguito di elevare la capacità dell'intero Paese di riuscire a prendersi cura dei propri cittadini in difficoltà occupazionale pur rispettando le peculiarità locali.

La risposta non è semplice. All'apparenza, lo schema del doppio livello d'intesa si conferma, nel nuovo provvedimento legislativo, come l'architrave del sistema di funzionamento delle politiche del lavoro e strumento di uniformazione flessibile delle diverse esigenze organizzative. Sull'intesa tra Stato e Regioni si regge l'individuazione triennale delle linee di indirizzo delle politiche del lavoro e l'individuazione degli obiettivi annuali (art. 2, c. 1, d.lgs. n. 150/2015). Alle convenzioni bilaterali è rimessa, in successione, la regolazione dei rapporti e degli obblighi reciproci riferiti alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive nel territorio delle singole Regioni e Province autonome (art. 11, d.lgs. n. 150/2015).

Si rinsalda, così, il ruolo fondamentale assegnato alle pattuizioni istituzionali. Ad esse spetta, tra l'altro, ogni decisione sull'allocazione

---

<sup>72</sup> Sulla risposta regionale ai nuovi compiti concordati con lo Stato nell'Intesa del 12 febbraio 2009, cfr. GAROFALO D., *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, IPSOA, Milano, 2010, p. 79 ss.; TSCHÖLL, *I nuovi ammortizzatori in deroga; problematiche e prospettive*, in *Leggi di Lavoro*, 2009, novembre, p. 32 ss.

delle funzioni gestionali (o parte di esse) presso le Regioni ovvero (anche) presso lo Stato<sup>73</sup>.

Il punto di incomprendimento è generato dal citato disallineamento introdotto tra il percorso indicato al citato art. 15, d.l. n. 78/2015, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 125/2015, e quello attuato con le convenzioni già sottoscritte da alcune Regioni (cfr. *infra* § 6). In quella norma, la convenzione costituisce il naturale complemento del prioritario piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego, quale atto concordato in sede di Conferenza Unificata e concepito per pervenire alla garanzia effettiva dei LEP in materia di servizi e politiche attive del lavoro<sup>74</sup>. Invece, nelle prime convenzioni stipulate con le Regioni, il tragitto seguito è diverso. Esso antepone la convenzione al piano di rafforzamento, attribuendole, di fatto, una funzione diversa. Non più quella di dettagliare, Regione per Regione, alla luce della condizione di partenza di ciascuna, i passaggi da compiere per arrivare alla garanzia dei LEP, bensì quella di disciplinare i criteri e le modalità di utilizzo del personale impiegato nei servizi per l'impiego e di stabilire l'importo del contributo statale per gli oneri di funzionamento dei medesimi servizi.

In questo passaggio, motivato in sede ministeriale dall'esigenza di dare avvio immediato alla riforma, in attesa dell'approvazione in sede europea del piano italiano di rafforzamento, è racchiuso un vero e proprio capovolgimento dell'impianto congegnato dal legislatore. Si attesta, in altri termini, che nessuna vera trasformazione è possibile senza la preventiva difesa dell'esistente. Quest'ultima, a sua volta, comporta il necessario apporto finanziario delle Regioni, cui è richiesto, di fatto, di spostare parte delle proprie risorse dalle politiche attive al finanziamento degli oneri di funzionamento dei centri per l'impiego<sup>75</sup>.

Che si tratti di un passaggio provvisorio, destinato ad un celere superamento, non è affatto scontato. Le prime bozze del Piano di

---

<sup>73</sup> È quanto si evince con chiarezza dalla previsione secondo la quale la convenzione può attribuire all'ANPAL una o più funzioni tra quelli assegnati in via ordinaria ai centri per l'impiego costituiti dalle Regioni [art. 11, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 150/2015].

<sup>74</sup> Va segnalato che il piano di rafforzamento concordato con le Regioni rispecchia l'esigenza statale, già espressa nella ricordata esperienza degli ammortizzatori sociali in deroga e del programma per la Garanzia Giovani, di garantirsi il cofinanziamento regionale degli interventi. Si spiega in tale ottica il previsto utilizzo coordinato di fondi nazionali e regionali, nonché dei programmi operativi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e di quelli cofinanziati con fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo Sociale Europeo (cfr. l'art. 15, c. 1, d.l. n. 78/2015, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 125/2015).

<sup>75</sup> A tale conclusione si giunge, a contrario, dalla lettura delle convenzioni già sottoscritte, al cui interno è previsto che lo Stato debba "partecipare" agli oneri di funzionamento dei centri, non che debba sopportarli interamente, come sempre fatto nei confronti delle Province.



rafforzamento alimentano il sospetto che la prospettiva ricercata sia quella dell'integrazione stabile delle risorse nazionali e regionali da destinare al finanziamento dei LEP, senza alcuna corrispondente certezza sull'esistenza dei presupposti finanziari per lo sviluppo<sup>76</sup>. Ciò lascia intuire quanto complicato sia il cammino verso una vera modernizzazione del sistema italiano.

Su tali basi, la sfida che avanza è di trasformare le due attuali debolezze, rispettivamente, delle Regioni e dello Stato, in una nuova forza comune, generata dalla capacità di sviluppare una progettualità ed un investimento congiunto dedicato esclusivamente alle esigenze di crescita dei sostegni per i cittadini. È una prova, questa, che non ammette scorciatoie o incertezze e che richiede la massima chiarezza in tutti i suoi protagonisti rispetto alla volontà e alla capacità di conseguire gli obiettivi prefissati.

Le Regioni avranno davvero la forza e la volontà di intraprendere un cammino così importante? Sapranno resistere alla tentazione di non affidare all'ANPAL una parte o tutti i compiti per esse previsti? La domanda non ha una risposta preconstituita e richiede la fornitura di preliminari e fondamentali chiarimenti.

Il primo rinvia nuovamente alla capacità e alla volontà di Stato e Regioni di investire con adeguatezza nel campo delle politiche attive, preconstituendo idonee premesse finanziarie. Il secondo attiene alle prospettive di tenuta e di applicazione dell'attuale testo del disegno di legge di revisione del Titolo V della Costituzione<sup>77</sup>, in base al quale tutte le competenze in materia di lavoro, comprese le politiche attive, sono destinate a tornare allo Stato. Con siffatto scenario, ogni decisione d'investimento regionale è esposta al rischio di vanificazione, tenuto conto anche che i presidi territoriali dei futuri servizi statali potrebbero non coincidere, nell'organizzazione e nelle modalità di azione, con quelli attuali delle Regioni.

Si può ribadire, convincentemente, che nella costituenda nuova cornice costituzionale (art. 116 Cost. novellato) è sancita la facoltà statale di attribuzione alle Regioni, anche su loro richiesta, di forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie delle politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale. In tal modo, potrebbe essere

---

<sup>76</sup> Siffatto scenario rinvia, tra l'altro, al tema del reciproco difficile coordinamento tra i programmi operativi delle Regioni, inerenti l'utilizzazione delle risorse europee, e quelli dello Stato.

<sup>77</sup> Dopo l'approvazione in via definitiva del disegno di legge di riforma costituzionale, avvenuta alla Camera, come ricordato, il 12 aprile 2016, la sua tenuta ed attuazione dipende ora dall'esito del referendum confermativo, previsto per ottobre 2016.

concesso a quelle più attive e strutturate di continuare a sviluppare il proprio cammino in linea di continuità con quanto sarà impostato nei prossimi mesi.

Pur nell'incertezza del futuro, le linee d'indirizzo tratteggiate svelano che il ruolo delle Regioni dipende, prima di tutto, dalle loro autonome scelte, dalla loro volontà di essere piene protagoniste del nuovo processo di rinnovamento. La costruzione degli assetti futuri è influenzata, sul punto, da un'impostazione, tutto sommato, rassicurante. L'orizzonte istituzionale attuale e quello reso possibile dal futuro testo costituzionale annunciano congiuntamente un assetto dei rapporti tra Stato e Regioni a geometria variabile<sup>78</sup>. Che si parli di convenzioni o di deleghe concordate, l'ordinamento italiano dimostra di voler investire su percorsi costruiti a livello regionale e come tali, dunque, potenzialmente differenti<sup>79</sup>. Ciò significa, tra l'altro, che l'asse virtuoso tra Stato e Regioni continuerà anche in futuro a costituire il motore per lo sviluppo di quella branchia fondamentale dell'azione pubblica, costituita dall'integrazione sociale dei cittadini e dal pieno sviluppo della persona umana mediante il lavoro.

Facendo perno su tale prospettiva, si può prevedere il prossimo allineamento dei rapporti tra Stato e Regioni in una direzione più coerente con il percorso indicato al citato art. 15 del d.l. n. 78/2015<sup>80</sup>. Dopo la fase delle convenzioni finalizzate alla soluzione dei problemi più urgenti ed al concreto avvio dei nuovi uffici o organi istituiti dalle Regioni, è logico immaginare che con l'approvazione in sede europea del piano di rafforzamento italiano dei servizi per il lavoro possa svilupparsi una nuova stagione di intese bilaterali. Ad esse sarà riservata la descrizione precisa del nuovo volto della *governance* pubblica dei mercati del lavoro regionali. Da esse si potrà meglio capire quanta uniformità o differenziazione d'azione sarà necessario praticare, pur all'interno di un

---

<sup>78</sup> L'ipotesi di un federalismo a geometria variabile, qui sostenuta e incoraggiata come soluzione per dare risalto ai territori più intraprendenti e responsabili, è giudicata invece "sciagurata" da LELLA (*op. cit.*, p. 189), il quale, assumendo una prospettiva livellante e altri parametri di giudizio, la ritiene «capace di riconoscere spazi di manovra e condizioni di favore alle Regioni economicamente e politicamente più forti e di negarli alle altre».

<sup>79</sup> Per un elogio al "governo a geometria variabile", fondato sullo scambio tra autonomia e responsabilità, cfr. MARCANTONI, BALDI, *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Donzelli, Roma, 2013.

<sup>80</sup> Come segnalato nel testo, le convenzioni standardizzate, sottoscritte dalle Regioni, non sembrano rispettare il percorso pensato dal legislatore di strutturare risposte in linea con la distanza di ciascuna dagli obiettivi prefissati. Esse, oltre a non chiarire il modello organizzativo prescelto dalla Regione, prescindono dal chiarimento delle mete da conseguire e dalla posizione di partenza di ciascuna nello sviluppo dei servizi.

quadro finalmente unitario, nello sforzo di tutti verso l'elevazione del sistema dei servizi per il lavoro su livelli più europei.